

مذكرة ماستر

تنص: قانون إداري

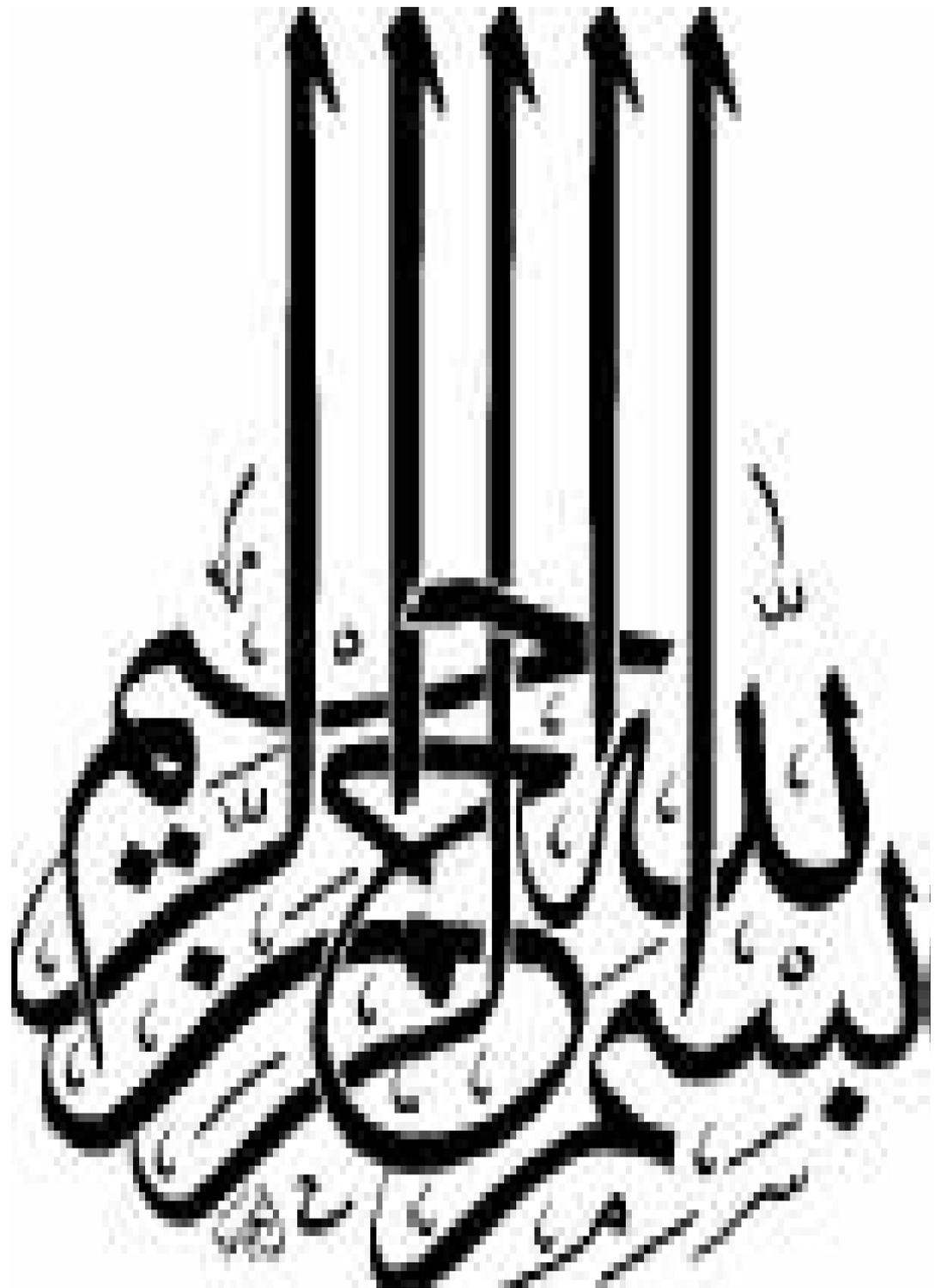
إعداد الطالبة:
سبع مريم

مبدأ حياد الإدارة العمومية في قانون الوظيف العمومي الجزائري
03-06

لجنة المناقشة:

| | | | |
|-------|--------|-------------|----------|
| مشرفا | أ. د. | جامعة بسكرة | دنش لبنى |
| الصفة | الرتبة | جامعة بسكرة | العضو 2 |
| الصفة | الرتبة | جامعة بسكرة | العضو 3 |

السنة الجامعية 2019 م / 2020 م



شكر و عرفان

الحمد والشكر لله الذي بنعمته تتم الصالحات
و الصلاة والسلام على معلم البشرية و هادي الإنسانية
وعلى آله و صحبه أجمعين ومن اتبعه بإحسان إلى يوم
الدين ثم أتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذتي الفاضلة
" دنش لبنى " التي قبلت الإشراف على مذكرتي
بصدر رحب، ونسأل الله تعالى أن يجزيها الأجر في
الدارين و أن يمتعها بالصحة و العافية.
كما نتوجه بالتقدير الصادق إلى كل من أعاننا
ولو بكلمة من أجل اتمام هذا العمل كما لا ننسى
أساتذتنا الكرام في جامعة محمد خيضر بسكرة.

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الذي ضحى بكل حياته من أجل أن يربينا
ويجعل منا رجالاً ونساءً، وأوصلنا إلى هذا المقام الذي نحن فيه الآن
دون أن يمل أو يكل أبي الغالي شكراً جزيلاً
وإلى التي تعجز كل كلمات العالم أن تعبر عن حبي و امتناني لها.
وإلى قرة عيني و زينتي حياتي بوجودها
"أمي الحبيبة كم أحبك"
إلى إخوتي الأحبّة و أصدقائي و أحبائي.

مريم سراج

مقدمة

مقدمة

باتساع نطاق الدولة في تسيير وتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية تعاضم دور الإدارة العامة يوماً بعد يوم باعتبارها أداة تأخذ على عاتقها مهمة حل مشاكل المجتمع في حاضره ومستقبله من النواحي التي من شأنها رفع مستوى معيشة المواطن، وقد أدى ذلك إلى تزايد أهمية الإدارة كأداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة واستتبع بتغيير واضح في الدور الذي تقوم به، وبحكم طبيعتها الاجتماعية، فإن الإدارة تتأثر بالحكم السياسي القائم وفلسفة النظام القائم.

إن انتقال الدولة في العصر الحالي إلى النظام الديمقراطي فرض على الإدارة العامة باعتبارها المؤسسة الحية ضرورة الشرعية، وأهم عنصر يترجم هذه الفكرة في الحياة التطبيقية أي في ممارسة المرفق العام لنشاطه العام والموظف العام في مهامه خاصة هو مبدأ الحياد.

يعتبر مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر موضوع ذا مداخل متشابكة إذ يمكن دراسته من مدخل قانوني ومدخل اجتماعي ومدخل سياسي.

لذا وجب تحديد مجال هذه الدراسة فهي لا تخرج عن كونها دراسة قانونية من زاوية أخلاقيات الوظيفة العامة التي تعمل على ضبط العمل الإداري في الوظيفة العامة وبعض نشاطه للوصول إلى محاولة تفعيله من خلال الأهداف التي يمكن أن تحققها. فهي تهدف إلى تقريب عمل الإدارة من المواطنين وذلك بالإصغاء إلى اهتماماتهم وانشغالاتهم، والعمل على تحسين الخدمات المقدمة إليهم.

يهدف مبدأ حياد الإدارة إلى بناء علاقة قوامها الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن في إطار الهدف الذي أنشئ المرفق العام من أجله، وإزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به إدارة ما. وذلك باحترام الواجبات الملقاة عليها وعلى أعوانها كخدمة عمومية، كما أن الإدارة هي الأخرى تهتم بأخلاقياتها فيجب عليها ألا تخرج عن احترام مبادئ الوظيفة العامة.

ويعد مبدأ حياد الإدارة موضوعاً مهماً تتاوله فقهاء القانون العام بالدراسة من جوانب عدة باعتباره نموذجاً لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة وتحسين أدائها ولكون أثاره تنعكس على فعالية

النشاط الإداري، ونظرا لاختلاف نماذج الحكم من بلد لآخر، واختلافها أيضا في ذات البلد من وقت لآخر يجعل من مبدأ الحياد ذا مفهوم متباين ومتغير.

وحتى يتسنى لنا تحديد القواعد التي أخذ بها المشرع الجزائري في هذا المجال ارتأينا أن نتناول موضوع بحثنا تحت عنوان "مبدأ حياد الإدارة العامة في قانون الوظيفة العمومي الجزائري" مع التركيز طبعا على الأحكام التي جاء بها الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية باعتباره خلاصة رحلة التجربة في عالم الوظيفة العامة والإطار المرجعي لأحكامها اليوم وهذا الموضوع يستمد أهميته من:

أهمية الموظف العام في حد ذاته باعتباره الواجهة للنظام الإداري للدولة ككل فهو أهم وسيلة للإدارة حيث لا تتصرف هذه الأخيرة إلا من خلاله.

كون الحياد سيكون لصالح خدمة المصلحة العامة بإعطاء الفرصة من خلال مبدأ المساواة في تقلد الوظائف لظهور الكفاءات، وبالتالي الاستفادة من طاقاتهم غزيرة الإنتاج بدون شك.

التغيرات التي عرفت الجزائر في ظل دستور 1989 المعدل والمتمم لدستور 1996: تبني مبدأ الفصل بين السلطات، إقرار التعددية الحزبية و النقابية.

إن خوضنا في دراسة هذا الموضوع يرتد إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، فمن الأسباب الذاتية للموضوع: الرغبة في الانتساب لقطاع الوظيفة العمومية وما أحس به من الهوة بين الوظيفة العمومية في إطارها النظري وقوانينها الأساسية وتنظيماتها. أما عن الجانب الموضوعي، فيرجع إلى الأهمية البالغة للوظيفة العمومية وموقعها في موضوعات القانون الإداري من جهة، وأهميتها بالنسبة للدولة والمواطن في آن واحد، هذا بالإضافة إلى حداثة موضوع الوظيفة العامة وقلة تناول جانب الحياد فيها، حيث لم يتطرق إليه الكثير من المهتمين والباحثين بدراسة متخصصة، عسى أن نساهم ولو بجزء بسيط في تجميع المعلومات الخاصة بهذا الموضوع.

وعلى ضوء ما تقدم عن الحياد في الوظيفة العامة ومدى تصادم مصالح الأطراف المشتركة فيها، كالموظف العام والمواطن وكذلك مصالح الإدارة العامة.

ومن جهة أخرى فإن مبدأ الحياد الذي هو مزيج من قواعد خاصة بضبط الموظف العام في ممارسة مهامه، كونه موظف ومواطن في آن واحد، والمرافق العامة في تأدية الخدمات العامة للجمهور وكونها الواجهة الحقيقية لتواجد كيان الدولة، ومن هذه الزاوية فإن الإشكالية التي تطرح نفسها، والتي نحن بصدد البحث في موضوعها، تتمثل في التساؤل التالي:

ما آلية تكريس مبدأ حياد الإدارة العمومية في قانون الوظيفة العمومي الجزائري 06-03؟

-ونهدف من وراء دراسة هذه تبيان أهداف علمية، وأخرى عملية، أما العلمية فتتمثلت في تجميع معلومات حول مبدأ الحياد، وتطبيقاته في الوظيفة العمومية، وهذا نظرا لقلّة الدراسات المتخصصة في ذلك، أما بالنسبة للأهداف العملية والتي هي الوصول إلى تحقيق تطبيق أمثل لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة وأسسها التي لازالت في تطور مستمر لم تستقر على حال.

وللإجابة على هذا التساؤل، تتبعنا المنهج التحليلي، والمنهج الوصفي، حيث سمح لي بمحاولة تحليل النصوص القانونية، وبالاستعانة بالأراء الفقهية توصلت إلى الموضوع الذي تطرقت إليه، كوصف وتحليل بعض مقومات مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، ورغم عدم ترددنا لاختيار الموضوع، إلا أننا واجهنا في دراسته صعوبات جمة، نذكر منها وباء الكورونا الذي منعنا من التنقل للبحث عن المراجع لإثراء بحثنا، ضيق الوقت الذي كان له الأثر البالغ في عملنا هذا، باعتباره موضوع حديث لم يتناول إلا نادرا، وأفكاره كثيرة الشعب. فكان على الأقل أن يأخذ وقته الكافي للدراسة، بغية الإلمام بكل جوانبه التي تتعدم فيها المراجع لإعطاء أكبر فسحة في البحث فيه والإحاطة بكل جوانبه. هذا بالإضافة إلى قلة المراجع في مجال تخصص الوظيفة العامة، خاصة تلك التي تمس كمبدأ رئيسي في الوظيفة العامة.

ورغم أن موضوع مبدأ الحياد في الوظيفة العامة موضوعا متشعبا وواسعا يطال كل مجالات من بعيد أو قريب، إلا أنني حاولت حصره من خلال تقسيمه إلى مبحث تمهيدي وفصلين، فجاء المبحث التمهيدي تحت عنوان الإطار المفاهيمي لمبدأ حياد الإدارة العمومية في الجزائر، فتضمن المطلب الأول مفهوم مبدأ حياد الإدارة العمومية

أما المطلب الثاني فقد تطرقت فيه إلى نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة العمومية.

أما الفصل الأول ف جاء بعنوان مظاهر حياد الإدارة العمومية قبل عملية التوظيف الذي ينقسم إلى ثلاث مباحث، يتضمن المبحث الأول مبدأ المساواة، أما المبحث الثاني فقد تطرقت إلى مبدأ الجدارة، و أخيرا المبحث الثالث الذي يتضمن مبدأ الدائمة.

والفصل الثاني ف جاء بعنوان مظاهر حياد الإدارة العمومية بعد عملية التوظيف الذي تطرقنا فيه إلى مبدأ الحياد وواجبات الموظف العمومي، و كذلك مبدأ الحياد والتزامات الموظف العمومي.

مبحث تمهيدى

تمهيد

يعد مبدأ حياد الإدارة العمومية موضوعاً مهماً تناوله فقهاء القانون العام بالدراسة من جوانب عدة باعتباره نموذجاً لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة وتحسين أدائها ولكون أثاره تنعكس على فعالية النشاط الإداري، ونظراً لاختلاف نماذج الحكم من بلد لآخر، واختلافها أيضاً في ذات البلد من وقت لآخر يجعل من مبدأ الحياد ذا مفهوم متباين ومتغير.

لذلك سنحاول في هذا المبحث التمهيدي تسليط الضوء على مفهوم مبدأ حياد الإدارة العمومية وذلك من خلال مطلبين، سنتطرق من خلال المطلب الأول إلى مفهوم مبدأ حياد الإدارة العامة أما المطلب الثاني سنتطرق من خلاله إلى نشأة وتطور هذا المبدأ.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة العمومية

المشرع الجزائري لم يعط تعريف لمبدأ حياد الإدارة لذلك كان لابد من الاعتماد على الفقه القانوني للوصول إلى مدلوله¹.

لما نبحت فيما تناوله العديد من الكتاب والفقهاء في المجال الدستوري والقانون الإداري والعلوم السياسية عن موضوع حياد الإدارة فإن الدراسات لا تنصب أساسا على البحث حول مضمونه وتعريفه، إنما تكون بمناسبة تعرضهم لمسائل مرتبطة بالإدارة سواء تعلق الأمر بهياكلها أو بنشاطها لذلك فالمؤلفات تفتقر لتعريفات دقيقة لمبدأ حياد الإدارة².

سنحاول في هذا المطلب تحديد تعريف مبدأ الحياد في الفرع الأول ومفهوم الإدارة العامة في الفرع الثاني

الفرع الأول: تعريف الحياد

أولا: المعنى اللغوي للحياد

يشترك الحياد لغويا من كلمة حاد وتعني جانب، كما أن الحياد في معناه اللغوي يجمع بين الحركة الإيجابية والأخرى السلبية³. أي أنه في الغالب يأخذ معنيين أحدهما سلبي والآخر إيجابي.

أ) المعنى السلبي: يتمثل في اجتناب الموظف العمومي كل ما من شأنه التأثير على نشاطه الإداري، كما يحتم عليه عدم الانسياق لعواطفه أو ميوله.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الجزائر، 2006، ص198.

² لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2014، ص42

³ قاموس المتقن، عربي عربي، دار الراتب، لبنان، ص231.

ب) المعنى الإيجابي: يقتضي أن يشارك الموظف العمومي في الحياة السياسية مشاركة موضوعية بشكل لا ينحاز معه إلى اعتبارات شخصية، سياسية منها أو عقائدية.

وعليه فإن المضمون السلبي يظهر في الامتناع وعدم التدخل أما المضمون الإيجابي يظهر في عدم التحيز والموضوعية¹.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي لمبدأ الحياد

يعرف الحياد بأنه مصطلح من الكلمة الفرنسية NEUTRALISE وهي فعل عدم الميل إلى أي جهة أو حزب، وتعني إدارة الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون آخر، فهو ليس منحازا إلى حزب معين، فإدارة الامتناع تعني الموضوعية، والتي تطلق على مجموعة الأشخاص الذين يقدمون حججا موضوعية لا تتغير تبعا لأي ميول شخصي².

ثالثا: التعريف الفقهي للحياد

تعددت التعاريف المسندة لمبدأ حياد الإدارة ومن بينها تلك التي جاء بها الفقيه "جاك روبير" الذي يرى أنه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كان المرفق العام محايد، كما ميز بين الحياد السلبي الذي مفاده وجوب عدم تمييز المنتفعين بخدمات المرافق العامة بسبب آراءهم، والحياد الإيجابي الذي يتطلب بالعكس تدخل من قبل الدولة لضمان آراء المواطنين³.

¹ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 03

² Vassilos,Kondylis," le principe de neutralité dans la fonction publique, Paris :L.G.D.J,93,P3.

³ بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية دراسة مقارنة الجزائر -تونس-فرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 44.

وعرفه الدكتور "عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكلا" يعرفان مبدأ حياد الإدارة بمناسبة مناقشة علاقة الإدارة بعناصر البيئة الاجتماعية والتشكيلة السياسية في الدولة وخصوصا حين تبيان الصلة بين الإدارة والأحزاب السياسية بقولهما أن المقصود بالمبدأ هو الحياد في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، بحيث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي للحزب المعارض¹.

وعرفه الدكتور «محمد جودت» على أساس حقوق وواجبات الموظف، ومن خلال سلوكه أيضا، وذلك أن أغلبية الفقهاء قد ربطوا مبدأ حياد الإدارة بحقوق وواجبات الموظف، بما أنه يشغل وظيفة عامة يجب أن يقوم بأعبائها ومقتضياتها وأن يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم ومذاهبهم².

وقد أشار الفقيه "جاك روبير" J.ROBERT من خلال دراسته للحريات العامة إلى أنه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كان المرفق العام محايدا، وقد أضاف شيئا جديدا بأن قسم مبدأ حياد الإدارة إلى قسمين، فسمى القسم الأول بالحياد السلبي و معناه وجوب عدم تمييز المرفق العام بين المنتفعين من خدماته بسبب آرائهم. وسمى القسم الثاني بالحياد الإيجابي وهذا هو الجديد الذي يفترض إضافة لما سبق تدخل الدولة وسهرها على حماية آراء المواطنين³.

ويرى الفقيه "فورتى ويكلر" و "سيواكب ويدسون" أن مبدأ حياد الإدارة يقوم على مبادئ الديمقراطية الإدارية، ويعرفانه على أساس أنه "واجب الإدارة أن تكون مفتوحة وفي خدمة كافة المواطنين مهما كانت وضعيتهم الاجتماعية وآراءهم السياسية أو الفلسفية الدينية⁴.

¹ عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، ط1، المجلد الأول، مكتبة الزهراء للنشر، مصر، 1998، ص190.

² محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، مصر، 1970، ص146.

³ Jaques Robert , libertés publiques, Editions Montchretien, 1982, P445.

⁴ بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا، المرجع السابق،

نستنتج من هذا أن إعطاء مفهوم شامل لمبدأ حياد الإدارة شيء صعب إن لم نقل مستحيل وذلك أن أبرز التعريفات التي وضعها الفقهاء تتناول خصائص أو عناصر المبدأ أو النتائج التي يربتها وذلك لاختلاف النظم السياسية والظروف والعوامل المحيطة بتطبيقه¹.

رابعاً: التعريف التشريعي للحياد

بالنسبة لنصوص التشريع المقارن يتبين جليا خلوها من تعريف لمفهوم الحياد باستثناء انتهاجها للطريقة المتبعة في الفقه والقضاء.

وهو تعريف مبدأ حياد الإدارة من خلال إبراز الصورة والعناصر المكرسة للمبدأ والذي نجد له عاملان هما ضرورة كفالة حريات الموظف باعتباره مواطناً ووجوب عدم انحياز المرفق وحياده أثناء تأديته لخدماته، كما اعترفت الدساتير الفرنسية المتعاقبة بهذه المبادئ لاسيما ديباجة دستور 1946 والمادة 02 من دستور 1958، والمادة 13 من القانون الأساسي للموظفين الصادر بموجب الأمر المؤرخ في 04 فيفري 1959 المتمم بقوانين 13 جويلية 1983 و 11 جانفي 1984.

إن البعد الذي اتبعته النصوص السابقة في تقريرها لمبدأ المساواة لا يقتصر فقط على ضرورة احترامه لتولي الوظائف العامة وإنما يتوجب أعماله في كافة المجالات التي تتدخل فيها الدولة بواسطة المرافق العمومية، وبحسب ما تبين فالمشرع الفرنسي لم يستخدم صراحة عبارة حياد الإدارة، إلا أنه اعترف بالضوابط والضمانات التي تجسده، وقد سمحت الفرصة لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في أحكام عديدة لتطبيق وتأكيد هذه المبادئ².

أما المشرع الجزائري فلم يعط تعريفا قانونيا واضحا لمبدأ الحياد، فقد عالجت النصوص القانونية الجزائرية هذا المبدأ بنوع من الغموض والتحفظ من حيث التعريف وكذلك من حيث توفير الحماية القانونية لتطبيقه، فنجد دستور 1996 نص عليه في المادة رقم 23 حيث جاء فيها "عدم التحيز يضمنه القانون".

¹ بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا، المرجع السابق، ص 45.

² المرجع نفسه، ص 49.

وما يلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يستعمل لفظ الحياد بل استعمل كلمة التحيز وهنا يشير إلى أن التحيز معناه الحياد وبالرغم من الإشارة إلى عناصر مبدأ الحياد في النصوص الدستورية لم تضع القوانين الجزائرية كيفية تطبيقها وحمايتها.

ففي القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 03/06 نصت المادة رقم 41 على ما يلي "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"¹.

ونفس المصطلح الذي استعمله المؤسس الدستوري في دستور 1996 وهو التحيز استعمله المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية السالف الذكر ولم يذكر مصطلح الحياد.

كما ذكر مبدأ الحياد في قوانين الانتخابات، سواء ما تعلق بالأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 في المادة 03 منه والتي تنص على "تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد"².

وجاء أيضا ذكر مبدأ الحياد في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 في مادته رقم 160، والتي تنص على "تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمترشحين"³.

الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة

لتحديد مفهوم الحياد بشكل تام لا بد من التطرق إلى مفهوم الإدارة العامة باعتبار هذا المبدأ مرتبط بالإدارة العامة.

¹ المادة 41 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. رقم 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

² المادة 03 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، ج.ر. رقم 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.

³ المادة 160 من القانون العضوي رقم 01-12 الصادر بتاريخ 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. رقم 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

أولاً: المعنى اللغوي للإدارة

لفظ الإدارة من الفعل أدار، يدير وتعني النشاط أو الممارسة لمهنة محددة تتميز بالتوجيه والرقابة والتخطيط، أما من الناحية العضوية فنقوم بتعريف الإدارة بالنظر إلى الجهة التي تمارس النشاط¹.

تعرف كلمة الإدارة في اللغة الأجنبية بـ Administration وتشتق هذه الكلمة من الفعل Administrer ومعناه خدم، وأصل هذه الكلمة لاتيني.

تشتق كلمة الإدارة في اللغة العربية من الفعل الثلاثي دار ويعني هذا الفعل، قاد أو وجه أو أشرف أو راقب أو أعان وهكذا يلتقي المعنيان في اللغتين وعليه تعني الإدارة خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين².

ثانياً: المعنى الاصطلاحي للإدارة

بالنظر إلى المعنى الاصطلاحي للإدارة فإن هذا المفهوم يتحدد بالكيان أو الهيكل أو البناء المنظم ويعني بها التنظيم الذي بواسطته تسير وتنفيذ المهام العامة في الدولة وبعبارة أخرى تقتزن الإدارة العامة بالسلطة التنفيذية وبالتحديد بالطاقم الحكومي الذي يتولى تنفيذ السياسات والمشاريع العامة في الدولة فقد أشارت المادة 02 من الأمر 03/06 المتعلقة بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية "هي المؤسسات العامة والإدارات المركزية والمصالح الغير مركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية وكذلك المؤسسات العامة على مختلف أنواعها"³.

¹ بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2007، ص 26.

² طارق المجدوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفية العامة و الإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص ص 109-110.

³ بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 15.

ثالثاً: التعريف الفقهي للإدارة العامة

سنعرض بعض تعريفات الفقهاء مثل ما أوردها الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي في كتابه مبادئ الإدارة العامة:

عرفها " ليونورد وايت" بأنها تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة أما الأستاذ "جلادن" فيعرفها بأنها تنظيم العلاقات بين الأفراد وأن الإدارة العامة هي التي تختص بالأنشطة الإدارية و الحكومية¹.

إن الإدارة العامة مقصورة على نشاط السلطة التنفيذية فإذا كانت الدولة تتولى وظائفها عن طريق السلطات العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية بحيث تختص الأولى بوضع النصوص القانونية والثانية تقوم بتنفيذ القانون ومباشرة النشاط الإداري وتقوم الثالثة بمراقبة حسن تطبيق هاته القوانين، فإن الإدارة العامة بالمفهوم المتعارف عليه يكون دورها محصور على نشاط السلطة التنفيذية².

المطلب الثاني: نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة العمومية

الفرع الأول: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة

تشهد الحضارات الإنسانية بأن وجود الإدارة ارتبط بوجود المجتمع السياسي المنظم، حيث يعتبر ميدان الإدارة امتداد لميدان السياسة إلى أن ظهرت الحاجة إلى استغلال الإدارة وانفرادها بكيان قائم بذاته، إلا أن ذلك لا يعني الانفصال التام بينهما³. فالإدارة والسياسة يعتبران من مكونات البيئة الاجتماعية للدولة ولا يخفى مدى تفاعل هذه العناصر فيما بينها، ذلك أنه لا يمكن فهم وتحليل أداء الإدارة والعوامل التي تتحكم فيها إلا بفهم القوى السياسية

¹ محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، ب ط، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 05.

² بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 31.

³ زرارة مباركة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2017، ص 10.

وطبيعة النظام السياسي وبمعنى مختصر فان البيئة السياسية التي تمارس فيها الإدارة تتأثر بطبيعتها وتركيبها¹.

وباختلاف الأنظمة السياسية بين نظام الحزب الواحد ونظام التعددية الحزبية بطبيعة الحال الإدارة هنا تتأثر بطبيعة النظام السياسي فهو يخضع لعدة تصنيفات، فبالنسبة لنظام الحزب الواحد فانه يقوم على أساس السيطرة على كافة مجالات الحياة وتتشرك معه ظاهرة الخضوع المطلق للإدارة للسلطة الحاكمة. أما بالنسبة للأنظمة التي تعترف بالتعددية السياسية، فهي تولى أهمية بالغة للإدارة باعتبارها ساحة من ساحات التنافس السياسي بحيث يحاول كل حزب كسب الإدارة في جانبه وفرض هيمنته على أجهزتها ومجالات نشاطها.

ومن أجل قيام النظام الديمقراطي يستوجب توافر أركانه الأساسية والمظاهر التي تتجلى من خلال مبادئه، فقد اتفق عليه الفقه المقارن على بعضها والمتمثلة في الحرية والمساواة والتعددية الفكرية².

فما سبق ذكره فإن الهدف المراد بلوغه من وراء ذلك هو تحضير الأرضية لدراسة مبدأ حياد الإدارة بعد تبيان المناخ ومختلف العوامل التي تتفاعل وتتعايش معها، ولا شك أن الإدارة أصبحت هدف كل من يرغب في التنافس على الحكم وهو الأمر الذي يعني وجوب إبعاد الإدارة عن الأعمال السياسية وذلك بتقرير مبدأ حياد الإدارة³.

فبعد بروز دور الأحزاب السياسية ومحاولتها السيطرة على الوظائف الإدارية بتمكين أنصارها من شغل الوظائف لضمان ولائهم وإخلاصهم لأهداف الحزب، مقابل مضاعفة حظها في الفوز في الانتخابات مما أدى إلى فساد الجهاز الإداري وذلك أدى إلى إقحامه في الصراعات الحزبية وأثرت سلبا على أدائها المتعلقة بخدمة الصالح العام⁴.

¹ بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا، المرجع السابق، ص 18.

² زرزارة مباركة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية في الجزائر، المرجع السابق، ص 11.

³ لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 45.

⁴ المرجع نفسه، ص 46.

فمن خلال هذه التغيرات بدأت بوادر ظهور مبدأ حياد الإدارة كملجأ لتجنب الأزمات التي تلحق بنظام وكيان الدولة ، ولا شك أن دولا مثل فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية عاشت ميلاد مبادئ الديمقراطية الحديثة مع كل ما نتج عنها من أزمات وتناقضات بين ضرورة احترام مستلزمات الديمقراطية ووجوب حياد الإدارة في أداء أعمالها ، مما رغبها إلى محاولة فصل وتحصين الإدارة ضد عدوى السياسة بتقرير مبدأ الحياد الوظيفي¹.

الفرع الثاني: تطور ظهور مبدأ حياد الإدارة العمومية

لقد نشأت الإدارة العامة في كنف السياسة وظلت لمدة طويلة من فروعها وامتداد لميدانها، إلى أن انفردت الإدارة العامة بكيانها الخاص واستقلت نسبيا عن السياسة، مع بقاء علاقة التكامل والتأثير المتبادل بينهما قائمة، ومع تزامن ظهور وانتشار مبادئ وأركان الديمقراطية الحديثة بمرحلة خضوع الإدارة التام والمطلق للسياسة جعل منها محل اهتمام مختلف قوى

التشكيلة السياسية للهيمنة على الوظائف، مما أدى إلى إفساد الجهاز الإداري نتيجة التسييس المفرط وإدخال الإدارة في دوامة الصراعات الحزبية أثرت سلبا على أدائها المتعلق بالخدمة العامة².

والوضع السالف الذكر ظهر جليا في الولايات المتحدة الأمريكية وكان له التأثير البالغ في ظهور مبدأ حياد الإدارة، فقد عرفت خلال فترة طويلة ما يسمى بنظام "الغنائم" أو "الأسلاب" « Mert System » الذي يستولي فيه الفائز في الانتخابات على المناصب الإدارية بصورة آلية إلا أن المساوئ الخطيرة التي صاحبت هذا النظام أدت إلى التخلي عنه مع بداية القرن الماضي، فحل محله نظام الجدارة « Spoils System » الذي أدى إلى التقليل من الضغوط الانتخابية³.

وتم فعلا تكريس هذا الأخير بموجب قانون "Bendelton" سنة 1883 الذي كان بداية حركة الإصلاح الإداري بتبني مبدأ الحياد الوظيفي قصد فصل السياسة عن الإدارة

¹ بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا، المرجع السابق، ص 56.

² بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية دراسة مقارنة الجزائر - تونس - فرنسا، المرجع السابق، ص 56.

³ لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 46.

وتخليصها من نظام الأسلاب وتأكيد ذلك من خلال قانون هاتش HATCH في 26 نوفمبر 1939 وقانون رامسبك RAMSPECK في 02 أوت 1939 في عهد الرئيس روزفلت المقرر لنظام الجدارة.

كانت هذه الأسباب الرئيسية لتطور مبدأ حياد الإدارة في نطاق الوظيفة العمومية في بداية الأمر، إلا أن اتساع نطاق تدخل الدولة تبعه توسع في مظاهر وأوجه الاتصال بين الإدارة والسياسة وتعددت بذلك مجالات تطبيق مبدأ حياد الإدارة وقد ساعدت مجموعة من العوامل في ارتباط الإدارة بالعمل السياسي وخروجها عن نطاق الوظيفة الإدارية والتي من بينها الأزمة الاقتصادية التي مست معظم الدول في العالم، الحركة العمالية في مختلف البلدان مما أدى ظهور النقابات العمالية والمناذية بوجود تمكينهم من كافة الحقوق والحريات وكذا توفير الضمانات الكافية لاستمرارهم في الخدمة بعيدا عن التيارات السياسية والحزبية

المتصارعة ، الحرب العالمية الأولى والثانية والتي اعتمدت الدول فيها على السياسة التدخلية لمواجهة التحديات المختلفة والاستعداد للحروب¹.

أما عن ظهورها المبدأ في الجزائر يمكن القول أن دستور 1996 أكد في ديباجته بأن الشعب الجزائري، قد ناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية وأنه يظهر عزمه على إنشاء مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، وأن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، فعلى جميع المواطنين احترامه وعدم مخالفته.

¹الببيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 47.

الفصل الأول

مظاهر حياد الإدارة العمومية

قبل عملية التوظيف

تمهيد

تسود معظم المجتمعات ظاهرة اتساع نشاط الإدارة وقطاعاتها من أجل توفير الخدمات الضرورية للأفراد ، وحقيقة ارتباط مصير الفرد بنشاط الإدارة يستدعي بالضرورة قيام هذه الإدارة بأعمالها بكل نزاهة وموضوعية من أجل الصالح العام وحماية المواطنين، مما دفع بنظام التوظيف إلى الاعتماد على مجموعة من المبادئ العامة التي تعتبر مرتكزات ضرورية في تنظيم الوظيفة العامة وذلك بالنظر إلى الدور الهام والحساس الذي تلعبه في تنظيم شؤون الموظفين.

وفي هذا المقام سنتطرق في هذا الفصل من خلال المباحث الثلاث إلى المبادئ التي يركز عليها نظام التوظيف بالجزائر، وهي مبادئ تشترك بها كافة التشريعات المقارنة في عصرنا الحاضر، مع اختلاف تطبيقها ضيقاً أو اتساعاً حسب ظروف كل دولة. وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ المساواة، مبدأ الجدارة ومبدأ الدائمة.

وعليه سنقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: مبدأ المساواة بين المواطنين أمام تولي الوظائف العامة

المبحث الثاني: مبدأ الجدارة

المبحث الثالث مبدأ الدائمة

المبحث الأول: مبدأ المساواة بين المواطنين أمام تولي الوظائف

يعد مبدأ المساواة بين الأفراد من المبادئ الأساسية التي أكدتها الأديان السماوية، فالمساواة بين الأفراد حقيقة ظاهرة في النظام الإسلامي وسمة لازمة للمجتمع الإسلامي، على اعتبار أن المساواة هي صورة من صور العدالة المطلقة التي أتى بها الإسلام.

ويعتبر مبدأ المساواة في التوظيف الحجر الأساس في كل تنظيم للحقوق والحريات العامة فهو من الديمقراطية بمثابة الروح في الجسد بغيره ينتفي معنى الديمقراطية، وينهار كل مدلول للحرية، فمبدأ المساواة في تولي الوظائف مظهر من مظاهر المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات العامة.

وعليه سنعالج هذا المبحث في المطلبين المواليين:

المطلب الأول: مضمون مبدأ المساواة

المطلب الثاني: الأسس القانونية لمبدأ المساواة

المطلب الأول: مضمون مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من المبادئ العامة الأساسية التي تقوم عليها النظم الوظيفية في دساتير الدول الديمقراطية فإذا كان مبدأ الانتخاب العام هو أساس الديمقراطية السياسية فإنه من الثابت أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة هو أساس الديمقراطية العامة.

لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة

المساواة لغة: يقال ساوى الشيء الشيء، إذا عادله "ويقال فلان وفلان سواء أي متساويان" والسواء: العدل¹

ومنه المساواة أمام تولي الوظائف العامة، أي العدل بين الناس في توظيفهم.

المساواة اصطلاحاً: تعرف المساواة بأنها "تماثل كامل أمام القانون وتكافؤ كامل إزاء الفرص، وتوازن بين الذين تفاوت حظوظهم في الفرص المتاحة للجميع"².

إن مضمون مبدأ المساواة في التوظيف يعرف تمييزاً بين ما يسمى بالمساواة القانونية والمساواة الفعلية في التوظيف حيث عرف مبدأ المساواة القانونية في التوظيف ابتداءً في فرنسا والذي يقتضي عدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العامة، متى توافرت فيمن يتقدمون لشغلها كل ما يتطلبه هذا القانون من شروط ومؤهلات علمية معينة.

أما المساواة الفعلية تعني إتاحة فرص التوظيف للمواطنين جميعاً، على اختلاف الدوافع التي كانت وراء المفهومين³، فإن مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة يفيد في معناه الشامل الاعتراف للجميع بحق التقدم لإشغال الوظائف الإدارية التي أتاحت الإمكانية أمام جميع المواطنين في الدولة لولوج الوظيفة العامة وطرق بابها فيمن تتوافر فيهم شروط الوظيفة الشاغرة⁴.

¹لسان العرب، أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن علي (ابن المنظور)، دار صادر، بيروت لبنان، 1968

²زكريا عمار، ضمان حياد الإدارة في عملية التوظيف في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص33

³فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص12

⁴عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية،

القاهرة، ص50

كرس هذا المبدأ في كثير من المواثيق والإعلانات الدولية وكذلك في مجموعة من الدساتير حيث نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 في المادة 21 والتي تنص على " لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد".¹

ويتسم هذا المبدأ بقيمة دستورية في غالبية الدول وخاصة الجزائر، حيث نصت المادة 51 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 1996 على أن "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".²

وأكد على ذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال مادته 63 التي تنص "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شرط آخر غير الشروط التي يحددها القانون".³

وتم تكريس هذا المبدأ أيضا في قانون الوظيفة العمومية لعام 1966 في المواد (26) (55) (34) وذلك تحت عنوان مبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية.

من خلال إلزام الوظائف العامة لدى لجوئها للتوظيف بمراعاة الشروط العامة.⁴

وأكد على هذا القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 في مادته (74) والتي تنص على "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"، كما نصت المادة 27 منه على أنه "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسياتهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية".⁵

¹المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1948، ص3.

²المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483 المؤرخ في 7 ديسمبر ، ج.ر.رقم 61، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 1996.

³المادة 63 من التعديل الدستوري 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.رقم 40 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

⁴سعید مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية، ب ط، ديوان المطبوعات الجامعية 2010 الجزائر، ص192.

⁵المواد 74 و 27 من الأمر 06-03، والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة

إن كان الأصل العام أنه لا يجوز تخصيص الوظائف العمومية أو جعلها حكرا على فئة معينة من المواطنين دون سواها، إلا أن المشرع الجزائري ولاعتبارات موضوعية أدخل على هذا المبدأ بعض الاستثناءات الموصوفة بالإيجابية والتي تهدف إلى تمييز المساواة.

وهذه الاستثناءات تتعلق بفئات معينة من الأشخاص وهي كالتالي:

أولاً: إدماج قدماء المجاهدين في السلم الإداري

باعتبارهم ساهموا في الكفاح الوطني فعليهم أن يواصلوا بنفس الأسلوب في كفاحهم من أجل تطوير وبناء الدولة، وما تضمنه الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة العمومية سنة 1966، يمكن اعتباره مكافئة لهم من أجل ما قدموه.¹

ولكن تطبيق هذا الاستثناء على بعض الفئات يعد مساساً بمبدأ المساواة في التوظيف من

جهة، ومن جهة أخرى عرف التعيين في الوظائف العامة طغياناً للطابع السياسي الحزبي بالدرجة الأولى وهذا ما أكده الميثاق الوطني صراحة فجاء فيه "... إن اختيار الإطارات المؤهلة يعني الاعتماد بالدرجة الأولى على الالتزام، مما يتطلب توافر معايير إيديولوجية وسياسية محددة مع اختيارات ومبادئ الميثاق الوطني"².

إن هناك الإشارة إلى ضرورة الولاء الحزبي الذي يتناقض مع الحياد المفروض أن تحققه في ظل اعتماد مبدأ المساواة في التوظيف.

ثانياً: الوظائف المحجوزة

وهي وظائف معينة لا تحتاج إلى تخصيص دقيق أو إلى مستوى عالي من الكفاءة، تحجز لفئة معينة لها ظروف اجتماعية خاصة، أمثالهم فئة المعوقين ومعتوبي الحرب.

¹ المادة 27 من الأمر 66-133، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 2-6-

1966، ج.ر. رقم 46 الصادر بتاريخ 07-06-1966.

² فقيم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 15

فتوظيفهم يتم على أساس اعتبارات إنسانية، وهذا يحمل من المشرع معنى الوفاء لأفراد تحملوا تضحيات عالية في سبيل الدفاع عن الوطن كما أن هذا النوع من الوظائف العامة والمتمثل في عنصر الصلاحية فيتم في هذه الوظائف تغليب الاعتبارات الإنسانية على حساب بعض جوانب الصلاحية دون إلغائها كلياً¹.

ونتفق هنا مع الرأي الذي يرى أن هذا الاستثناء الذي يستهدف تحقيق رعاية مميزة لهذه الفئات من الأفراد لا يعتبر خروجاً عن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

بل الأفضل أن تتكفل التشريعات بإقرار مثل هذه الأفضلية نصوص صريحة.

ثالثاً: الوظائف العليا

وكما جاء في بيان الأسباب لقانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 في المادة 9 منه "تحدد بمرسوم الوظائف العليا في ترك التعيين فيها لقرار السلطة السياسية، و التعيين في هذه الوظائف قبل العزل"².

وأن شغل الموظفين لهذه الوظائف لا تعطيمهم صفة الموظف ولا الحق بأن يعينوا بهذه الصفة وتحدد بمرسوم القواعد المطبقة على الموظفين وغير الموظفين المعينين في وظيفة عليا، وكما جاء في بيان الأسباب لقانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 في المادة 9 وكذا المادة 126 من القانون الأساسي العام للعامل هي وظائف يعرف التعيين فيها تدخل السلطة السياسية حيث يختار هؤلاء الموظفين لتقنياتهم أو لاعتبارات راجعة إلى قيمهم الأخلاقية أو لشعورهم بمصالح الثورة، فهم يمارسون مسؤوليات عليا لدى هيئات الحزب والدولة، علماً أن السلطة السياسية في ظل الحزب الواحد وغياب الفصل بين السلطات لم تكن تقتصر على الحكومة فقط بل كانت تشمل الحزب كذلك³.

¹ غوفي هارون، المبادئ العامة المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد

خيضر بسكرة، 2013، ص 43

² فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 16

³ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 16

كما أن الواجبات المفروضة على أصحاب هذه الوظائف من كفاءة والتزام ونزاهة والتي كانت على أسوأ حال من الانحراف، انتفى معها إمكانية ضمان حياد هذه الفئة من الموظفين و لعل مرد ذلك يعود إلى شاغلي هذه الوظائف العليا يعينون بالتحديد بسبب علاقاتهم وولائهم السياسي مع السلطة التي تعينهم لممارسة الوظائف المعينة، ولشغل هذه الوظائف يمكن للسلطة الإدارية الاستعانة بالموظفين أو غير الموظفين¹.

وفي الفرضية الثانية، فإن المبدأ المعمول به في هذا الصدد هو أن الالتحاق بهذه الوظائف العليا لا يترتب عليه الترسيم في إحدى أسلاك أو رواتب الوظيفة العمومية².

المطلب الثاني: الأسس القانونية لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة: وأساسه من المواثيق الدولية والدساتير والنصوص التشريعية المنظمة لتولي الوظائف العامة وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب بثلاث فروع مستقلة كالاتي:

الفرع الأول: الأساس الدولي لمبدأ المساواة

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة

الفرع الثالث: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة

الفرع الأول: الأساس الدولي لمبدأ المساواة

من الناحية التاريخية يجد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أساسه في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس 1789 إذ جاء فيه في مادته 06 "إن جميع المواطنين متساوون في القبول أمام الوظائف العامة حسب قدراتهم دون أي تمييز لغير خصالهم أو مؤهلاتهم"³.

¹قرشي خديجة، مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،

2016، ص40

² غوفي هارون، المبادئ العامة المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، المرجع السابق، ص44

³ المادة 06 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس 1789.

وقد انتقل هذا المبدأ من فرنسا إلى باقي دول العالم وأصبحت المساواة أمام تولي الوظائف العامة مبدأ دستوريا عالميا منصوص عليه في المواثيق الدولية¹، حيث أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 به حيث نصت في مادتها 21 في فقرتها الأولى منه على "أن لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تولي الوظائف العامة"².

وعلى ذلك تؤكد هذه الإعلانات والمواثيق الدولية حق كل فرد في تولي الوظائف العامة طبقا للشروط القانونية المقررة في كل بلد ومن دون تمييز بين الأفراد.

فيما نص الميثاق العربي لحقوق الإنسان أنه، لكل مواطن الحق في أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده، على أساس تكافؤ الفرص³.

وإذا كان كل من القضاء الإداري والمجلس الدستوري الفرنسيان يقضيان بأن هذه الإعلانات والمواثيق المقررة لمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة هي أحد المبادئ الدستورية العالمية التي تحرص عليها الدول الديمقراطية المعاصرة، إلا أنها ليست لها سوى قيمة معنوية وسياسية ولا تتمتع بالقيمة القانونية.

إلا أننا يمكن أن نعتبرها توجهات قانونية سياسية لأنها تساعد الدول على تبني ما جاء فيها⁴.

قد يكون بشكل اتفاقيات دولية تلزم الدول فيها أو تبينها في تشريعاتها الداخلية في صلب الدساتير أو بتشريعات وطنية منظمة لها.

¹ زكريا عمار، ضمان حياد الإدارة في عملية التوظيف في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 35

² المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948.

³ غوفي هارون، المبادئ العامة المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، المرجع السابق، ص 45

⁴ علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام و ممارسة الحرية السياسية، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 208.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة

تضمنت دساتير أغلب الدول على اختلاف أنظمتها القانونية وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية نصوص صريحة تؤكد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة¹.

فقد أكد الدستور الفرنسي المبدأ في المادة 02 منه التي نصت على "تضمن فرنسا مساواة جميع المواطنين أمام القانون، دون تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين"².

كما ورد تأكيد على هذا المبدأ في دستور دولة الكويت الصادر في 11 نوفمبر لعام 1962 إذ جاء فيه "إن الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها لخدمة الشعب" ويستهدف موظفي الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة".

وجاء في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 "إن باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين على أساس المساواة بينهم في الظروف وفقا لأحكام القانون".

كما ينص الدستور المغربي الصادر في 11 مارس سنة 1972 "يمكن لجميع المواطنين أن يتقلدوا الوظائف والمناصب العمومية وهم سواء فيما يرجع للشروط المطلوبة لنيلها"³.

وتبناه المشرع الجزائري دون تحفظ في دستور 1963، فالمادة (10) منه نصت على أنه "من المهام الرئيسية للجمهورية الجزائرية..... مقاومة كل نوع من التمييز".

والمادة 12 نصت على المساواة بين كل الجزائريين في الحقوق والواجبات، وجاء في نص المادة 16 "اعتراف الجمهورية الجزائرية بحق كل فرد في العمل والحياة اللائقة والتوزيع العادل للدخل الوطني".

ودستور 1989 الذي جاء في مرحلة الانفراج السياسي وانتعاش الحقوق السياسية نص في المادة 48 فقرة (1) "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أية

¹ عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص 57

² زكريا عمار، ضمان حياد الإدارة في عملية التوظيف في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 38

³ عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص 58

شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون¹.

كما جاء في نص المادة 51 من دستور سنة 1996 الجزائري "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون وجاء في المادة 63 من الدستور الجزائري لسنة 2016 "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"². ويتضح لنا من نصوص الدساتير التي أوردناها على سبيل المثال لا الحصر، أنها تؤكد على مساواة جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة باعتبارها مبدأ دستوري يجب احترامه وتطبيقه، لأن التأكيد على مبدأ المساواة في صلب الدساتير يهدف إلى إبعاد الوظائف العامة وشاغلها عن المؤثرات السياسية.

الفرع الثالث: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة

يستمد مبدأ المساواة في تولي الوظائف سندته وأساسه القانوني أيضا من التشريعات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة، والتي تؤكد غالبيتها على حق كل مواطن في شغل الوظائف العامة بالشروط التي يحددها القانون.

ولذلك جاءت تشريعات الوظيفة العامة، متضمنة شروط عامة مجردة للتعيين في الوظائف العامة، فهذه الأخيرة كلها شروط عامة لا تتعارض مع مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة³.

فلاحظ أن جميع النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في الجزائر سعت جاهدة للعمل بهذا المبدأ فجاء في الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 13-06-1966 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية "يسود النظام الحقوقي للوظيفة العمومية مبدأ هام وهو مساواة دخول جميع الجزائريين إليها".

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص11 وما بعدها

² المادة 63 من التعديل الدستوري 2016، المصدر السابق

³غوفي هارون، المبادئ العامة المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، المرجع السابق، ص55

كما كرس المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23-03-1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية، هذا المبدأ في المادة 34 منه فجعل الالتحاق بالوظائف العامة يتوقف أصلا على المسابقة وأحال في المادة 36 منه الإطار القانوني الذي يحدد كفاءات تنظيم وإجراء هذه المسابقات التي تعكس العمل بمبدأ المساواة في التوظيف¹.

وفيما يخص الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، فقد جاء مؤكدا للمبدأ الدستوري الوارد بالمادة 51 من دستور 1996 والمادة 63 من التعديل الدستوري 2016، حين تم التأكيد من خلاله مجددا على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بنص مادته 74 على أن "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"².

وكذلك المواد (80)(81)(82) منه اشترطت أن يتم التوظيف على أساس المسابقات وقد تكون هذه الأخيرة على أساس الشهادات أو عن طريق الاختبارات أو مسابقات عن طريق الامتحانات والاختبارات الداخلية والمهنية، ويتوقف اختيار إحدى هذه الطرق في التوظيف من شأنه أن يحقق القدر الكبير من المساواة بين المواطنين بعيدا عن المحاباة لأي فرد أو مجموعة من الأفراد، وذلك لبعث الثقة بين المواطنين والإدارة و تعزيز مصداقيتها³.

وهكذا اتفقت النصوص التشريعية على الأخذ بهذا المبدأ.

وفي مجمل القول، وبعد استعراض مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، فإن المشرع الجزائري في جميع تشريعاته منع أي تمييز في تولي الوظائف العامة سواء استنادا إلى اعتبارات الدين أو الجنس أو التوجه السياسي، بل استقرت تشريعاته على احترام هذا المبدأ، وما ذكر من استثناءات تقدر بقدرها وتبقى منحصرة في أسبابها

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص11

²المادة 74 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق

³زرارة مباركة، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية في الجزائر، المرجع السابق، ص57

والتساؤل الذي يطرح نفسه الآن يتمثل فيما إذا كان مبدأ المساواة وحده يكفي لقيام الوظيفة العامة على أساسه، أم أن الاستثناءات التي ترد عليه، تفتح المجال أمام مبدأ آخر يقوم عليه هذا الصلاح ؟ ذلك ما سوف نعرفه من خلال المبحث الموالي.

المبحث الثاني: مبدأ الجدارة

إن صلاح الوظيفة العامة والارتقاء بها يقتضي اختيار أفضل للعناصر القادرة على تحمل مسؤوليتها لذلك كان لابد من وضع نظام يكفل هذا الاختيار ويدعمه، والمبدأ الذي يحكم هذا النظام في الوقت الحاضر هو مبدأ الجدارة، الذي يعتبر من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة والتي تكريسه غالبية الدول ومن بينها الجزائر التي أقرتها في تشريعاتها الوظيفية.

وعليه سنعالج في هذا المبحث:

المطلب الأول: مضمون مبدأ الجدارة

المطلب الثاني: علاقته بمبادئ الوظيفة العمومية الأخرى

المطلب الأول: مضمون مبدأ الجدارة

يعد مبدأ الجدارة مبدأ من المبادئ التي تحكم نظام التوظيف، ولم يكن العمل به لأول مرة بالصورة العفوية أو العرضية، بل إن ذلك كان نتاج لرحلة طويلة وشاقة من النضال الذي شهدته الوظيفة العمومية، للقضاء على مظاهر بيروقراطية التوظيف وخضوعها لأهواء ورغبات شخصية لا علاقة لها بقواعد القانون وسلطانه، ومن هنا وللاجمال بمضمون هذا المبدأ الهام من مبادئ التوظيف، سنتطرق ومن خلال الفروع التالية إلى:

الفرع الأول: تعريف مبدأ الجدارة

الفرع الثاني: مصادر مبدأ الجدارة

الفرع الأول: تعريف مبدأ الجدارة

التعريف اللغوي: جدر يجدر والمفعول به "مجدور به"، جدر لهذا المنصب جدار إهلاله خليقا به "أنت جدير الاحترام" شهادة الجدارة تؤكد تفوق صاحبها في مجال ما.

مجموعة القواعد والتعليمات التي تضعها مؤسسة ما لإدارة شؤون الموظفين بها والتي تؤكد أن بقاء الموظف وترقيته إنما تعتمد على مستوى الأعمال اليومية التي يؤديها¹.

التعريف الاصطلاحي: عرفه فقهاء الإدارة على أنه ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة².

كما تعني كلمة الجدارة رجحان الكفة، وتعرف كذلك بأنها صفات ذاتية في الشخص تتكون من عناصر عدة منها ما يتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الإدارية والفنية، ومنها ما يتصل بالذكاء والنشاط وحسن السمعة، وغير ذلك من العناصر والمقومات الأخرى التي تجمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية³.

ومنه فإن مبدأ الجدارة هو اختيار أكفأ الأشخاص لتولي الوظائف الشاغرة ذات المستوى الأعلى من حيث المسؤوليات والسلطات الوظيفية من طرف سلطة الإدارة في اختيار الأكفأ سواء كانت سلطة مطلقة أو مقيدة بشروط وإجراءات معينة⁴.

فبعد الوقوف على معنى كلمة الجدارة نحدد المقصود بهذا المبدأ في نظر علماء الإدارة العامة.

¹ معالييم سعاد، ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص33

² محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ب ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص22

³ مهدي رضا، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 06-03، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2016، ص23، 01

⁴ بلعراي عبد الكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مجلة الدراسات في الوظيفة العمومية، عدد 01 ديسمبر 2013، جامعة البيض، ص49

فيعرفه الأستاذ توربي ويليام بأنه ذلك النظام الذي يجعل اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية والمحابة.

تقدير تعريف توربي لمبدأ المساواة:

عند النظر إلى هذا التعريف نلاحظ أن الأخذ بمبدأ الجدارة أساس ضروري للالتحاق بالمناصب الشاغرة ويستبعد أي أساس آخر للاختيار في الوظائف العامة، وكذلك جعل بقاء الموظف في منصبه مرتبط بكفاءته وقدراته على القيام بأعباء هذا المنصب على أكمل وجه إلا أن هذا التعريف لا يخلو من النقد إذ إنه لم يتطرق صراحة إلى مبدأ تكافؤ الفرص عند تولي الوظائف العامة بالرغم من أن هذا الأخير منصوص عليه في اغلب تشريعات دول العالم.

لهذا توجب علينا البحث على تعريف خالي من هذا النقد لهذا المبدأ.

وعرفه الدكتور المعداوي بأنه "ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية وليس على أساس المحسوبية السياسية والاجتماعية"¹.

تقدير هذا التعريف:

نلاحظ أن هذا التعريف قد تلافى عن النقد الذي وجه للتعريف السابق، إلا أنه لقي نقداً وذلك بسبب عدم اتخاذه لمبدأ الجدارة كأساس لبقاء الموظف في منصبه بالرغم من أنه أخذه كأساس للاختيار عند البداية.

فنظراً للانتقادات الموجهة للتعريفين السابقين، يمكن وضع تعريف لمبدأ الجدارة يتحاشى بقدر الإمكان هذه الانتقادات.

¹ غوفي هارون، المبادئ العامة المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، المرجع السابق، ص 67

فمبدأ الجدارة: "هو ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة والاحتفاظ بهم على أساس الكفاءة وحدها دون غيرها"¹.

خصائصه:

يتميز مبدأ الجدارة بخصائص عديدة يمكن إجمالها فيما يلي:

- اقتصار التعيين في الوظيفة العامة على الأشخاص ذوي القدرة.
- تقدير صلاحية المتقدمين لشغل الوظائف يعهد به إلى لجنة محايدة ومستقلة.
- اعتماد امتحانات التسابق لاختيار الموظفين.
- عدم إجراء أي تمييز على أساس ولاء حزبي أو سياسي.
- الأخذ بمبدأ دائمية الوظيفة العامة وعدم ارتباطها بالحزب السياسي.
- الترقية تكون على أساس الجدارة.

فهذا النظام القائم على المسابقات العامة كأسلوب للتوظيف من شأنه تحقيق الرقابة الشعبية للتأكد من اختيار العناصر المؤهلة لشغل هذه الوظائف.

وانطلاقاً من ذلك نجد أن بعض الدول اعتمدته كوسيلة وقائية لتحقيق الكفاية في الوظيفة العامة كما اتجه هذا النظام القائم على الجدارة بولاء الموظفين إلى الوجهة السلمية نحو الدولة ورعاية مصالحها عكس نظام المحاباة².

الفرع الثاني: مصادر مبدأ الجدارة

يخضع نظام التوظيف بالجزائر لمبدأ الاستحقاق كما هو الحال بالنسبة لمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف، حيث يأخذ هذا المبدأ سنده وأساسه من المواثيق الدولية التي تناولت

¹غوفي هارون، المبادئ العامة المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، المرجع السابق، ص 68

²فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 17

موضوعه وكذلك الدساتير والنصوص التشريعية المنظمة لتولي الوظائف العامة وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع.

أولاً: المواثيق والعهد الدولية:

نصت المادة 06 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 على أن " جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة ولا فضل لأحدهم إلا بقدر ما يتمتع به من القدرات والمواهب".

وهي إشارة إلى الميدانين الأساسيين في عملية التوظيف، مبدأ المساواة ومبدأ الاستحقاق، حيث أن الاختيار لشغل الوظائف العامة لا بد من أن تخضع على مبدأ التمييز بين المترشحين أولاً، ثم مراعاة جانب الجدارة والاستحقاق بينهم ثانياً.

وهكذا أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948 على الأخذ بهذا المبدأ، ليصبح بعدها السند القانوني الذي أخذت عنه كافة التشريعات الوضعية في وضع نظامها الوطني والمبادئ التي تحكمها¹.

ومن العهود والمواثيق الدولية في هذا السياق، ما ورد بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 حيث نصت مادته 07 على " تقر الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بحق كل فرد في المجتمع، بشروط عمل صالحة وعادلة تكفل بشكل خاص فرص متساوية لكل فرد بالنسبة لترقيته في عمله إلى مستوى مناسب دون الخضوع في ذلك إلى لأي اعتبار سوى اعتبارات الترقية والكفاءة..."، وهي اعتبارات الجدارة والكفاءة والاستحقاق².

¹قرشي خديجة، مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص43

²المرسوم الرئاسي رقم 89_67، المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 16ماي 1989، ج.ر.رقم 22

ومن خلال هذه النصوص الدولية وبمقتضى ما نص عليه الدستور الجزائري¹، تكون الجزائر قد أقرت وكرست مبدأ الاستحقاق في التوظيف في الوظائف العامة من خلال النصوص التشريعية التي تحكمه.

ثانيا: الدستور

يعتبر موضوع الوظيفة العمومية أحد أهم وأضخم النشاطات التي تمارسها الدولة، فقد تناولت الدساتير الجزائرية أحكاما تتعلق بشأنها في كل مرة، ويعتبر موضوع الاستحقاق في تولي الوظائف العامة أحد تلك الموضوعات.

- ففي دستور 1963 ونظرا لحدثة الدولة في عهد الاستقلال وقلة التجربة الإدارية والتشريعية لصياغة النصوص القانونية فإنه لم يشر للمبدأ لا صراحة ولا ضمنا.

- أما في دستور 1976 فقد نص في مادته 41 على ما يلي "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، وهي في متناولهم بالتساوي دون أي شرط، ماعدا تلك الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية"²، وهو بذلك قد نص على مبدأ المساواة ومبدأ الاستحقاق معا في تقلد الوظائف العامة.

- أما في ما يخص دستور 1989 والذي واكب الانتقال من النظام الاشتراكي نحو النظام الرأسمالي وما يتطلبه من إشاعة للحريات الفردية والحقوق السياسية فقد نصت المادة 48 منه على ما يلي "يتساوى جميع المواطنين في تقلد الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى، غير الشروط التي عددها القانون"³، حيث أشار بصفة غير مباشرة لمبدأ الجدارة.

- أما دستور 1996 فقد أكد على هذا المبدأ بطريقة غير مباشرة أشار إلى هذا أيضا التعديل الدستوري 2016 في مادته 63.

¹المادة 132 من التعديل الدستوري 1996، المصدر السابق

²المادة 41 من دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر. رقم 94، الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976

³المادة 48 من دستور 1989 الموافق ل 22 فبراير 1989، ج.ر. رقم 25 الصادر بتاريخ أول مارس 1989

مما سبق يتضح أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة، قد نصت على مبدأ الاستحقاق في التوظيف، إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ثالثا: القوانين والتنظيمات:

عملت الجزائر كغيرها من الدول على تكريس مبدأ الاستحقاق في التوظيف لشغل المناصب العامة، بغية النهوض بالمؤسسات والإدارات العامة، وتحسين أدائها، وذلك من صدور أول قانون أساسي لتنظيم الوظيفة العمومية لعام 1966 إلى غاية صدور الأمر 06-03.

وهكذا يجد مبدأ الاستحقاق في التوظيف مصدره القانوني في جملة تلك القوانين المنظمة للوظيفة العمومية، وهي نصوص تشريعية وتنظيمية استمدت تكريسها للمبدأ من أصله الدستوري الذي سبق الحديث عنه.

حيث أن القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1966 قد نص في المادة 5 منه على أنه "ليس هناك تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون الأساسي مع الاحتفاظ بالشروط المتعلقة بالاستعداد البدني..."، ولاشك أن الاستعداد البدني، هو من لوازم استحقاق الموظف لشغل منصبه، فهو جدارة صحية.

أما المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، فقد نص في مادته 34 على أنه "نظام المسابقة هو الأسلوب الأساسي لتولي الوظائف"¹، وهو بلا شك اعتراف بمبدأ الاستحقاق الذي يقوم على التنافس والتسابق.

وعلى نفس المسار سار الأمر 06-03 الذي نص على أنه "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

-المسابقات على أساس الاختبار،

-المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين، الفحص المهني.

¹المادة 34 من مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. رقم 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.

- التوظيف المباشر من بين المرشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوص عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة¹.

وهكذا أجمعت القوانين المنظمة للتوظيف العمومية على تكريس مبدأ الاستحقاق في تولي الوظائف العامة وجسدت ذلك في تقنينها لأسلوب المسابقة.

المطلب الثاني: علاقة مبدأ الجدارة بمبادئ الوظيفة العمومية الأخرى:

يعتمد نظام التوظيف على مجموعة من المبادئ تعتبر بمثابة ركائز أساسية له، وتتمثل هذه المبادئ في كل من مبدأ حياد الإدارة ومبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، إضافة إلى ذلك مبدأ الاستحقاق ، فما علاقة هذا الأخير بباقي المبادئ المذكورة يا ترى ؟

ذلك ما سنتعرف عليه من خلال الفرعين المواليين:

الفرع الأول: علاقة مبدأ الجدارة في التوظيف بمبدأ حياد الإدارة

الفرع الثاني: علاقة مبدأ الجدارة في التوظيف بمبدأ المساواة

الفرع الأول: علاقة مبدأ الجدارة في التوظيف بمبدأ حياد الإدارة

يقتضي صون الحقوق والحريات الفردية في إطار عملية التوظيف، أن تلتزم الإدارة بواجب الحياد والنزاهة بعيدا عن المحاباة والمحسوبية، وفي هذا المضمار أولى المرسوم المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، عناية بهذا الالتزام بموجب المادة الثانية منه أكدت على واجب حياد الإدارات والهيئات العمومية وأعانها، في حماية حريات المواطن وحقوقه المعترف بها دستوريا².

وبأخذ حياد الإدارة مظهرين مختلفين، مظهر سلبي يتجلى في اجتناب ممثلي الإدارة لكل ما من شأنه التأثير على نشاطه، كعدم الانسياق وراء عواطفه والأهواء الشخصية، ومظهر إيجابي تشارك من خلاله الإدارة وتتفاعل مع الحياة السياسية، في أطر من القانون بعيدا عن

¹المادة 80 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، المرجع السابق

²المرسوم الرئاسي 88-131، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1988، ج.ر. رقم 27، الصادرة بتاريخ

6 جويلية 1988

التأثر بالتوجهات السياسية، ومن ثم فإن حياد الإدارة هو المبدأ القائم على فصل العمل الإداري عن النزوات الشخصية لممثلي الإدارة من جهة، والتأثر بالسياسة من جهة أخرى¹.

وباستقراء التشريع الجزائري في هذا الموضوع نجد أن هذا المبدأ يرجع بأصوله إلى دستور 1996، وذلك حين نصت عليه في المادة 23 التي جاء فيها " عدم تحيز الإدارة يضمّنه القانون" والتي كانت بداية لتكريس ذلك من خلال الأمر 06-03 في فصله الثاني المتعلق بواجبات الموظف حيث نصت المادة 41 منه على "يجب على كل موظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، قد تتعلق تلك المهام بعملية التوظيف ذاتها، كما أضافت الفقرة الأولى من المادة الموالية النص على وجوب "تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة"، وكلها مبادئ تبلور المبدأ الأساسي المتمثل في ضرورة حياد الإدارة.

وتبدأ علاقة مبدأ الاستحقاق في التوظيف بمبدأ حياد الإدارة، بالنظر إلى المظهر البارز لمبدأ حياد الإدارة، في مسألة الاستحقاق بالوظائف العمومية، التي سبق وأن أشرنا إلى أنها مسألة باتت موضوع حق دستوري يتمتع به كل المواطنين على السواء، لا تفاضل بينهم إلا على سبيل الاستحقاق والجدارة والصلاحية لشغل المنصب، ومن هنا تظهر العلاقة بين المبدأين، فمبدأ حياد الإدارة متفرع عن مبدأ الاستحقاق، ذلك أن ممثل الإدارة وهو الموظف، إذا كان ملتزم بمبدأ الحياد والنزاهة فلا شك في أن ذلك نابع من جدارته واستحقاقه².

الفرع الثاني: علاقة مبدأ الاستحقاق في التوظيف بمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف

يعتبر مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة من أهم المبادئ التي تركز عليها النظم الوظيفية، فهو مبدأ التزمّت بذكره وتقريره مختلف الدساتير والأنظمة التشريعية الجزائرية، حيث نصت المادة 74 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

¹ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 04

² زكريا عمار، ضمان حياد الإدارة في عملية التوظيف في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 66

العمومية من أهم ما ورد بشأن ذلك حين نصت على " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية¹ .

كما عرفنا أن المساواة المقصودة ليست على إطلاقها، وإنما هي المساواة النسبية التي تراعي توافر الشروط التي نصت عليها المادة 75 من الأمر 06-03، حيث نصت على أنه "لا يمكن أن يوظف في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط التالية:

- أن يكون جزائري الجنسية

- أن يتمتع بحقوقه المدنية

- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية

- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية، وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها"².

ولاشك أنها الشروط التي تترجم مبدأ الاستحقاق في التوظيف والتي تظهر العلاقة الوطيدة بين المبدئين، على اعتبار أن الاستحقاق هو الحد الفاصل والمعيار الذي يسمح بتجاوز التعارض بين المساواة المطلقة والقانونية في التوظيف.

حيث يتصل مبدأ الاستحقاق بمبدأ المساواة ذلك لأنه يرمي إلى إعلاء المؤهلات والقدرات الشخصية على كل الاعتبارات التفاضلية الأخرى التي كانت تغطي على عمليات التوظيف وتولد الشعور بالحرمان والإجحاف في نفوس المترشحين بدون أن تمكن الإدارة من اختيار من هم أصح للاضطلاع بمهامها³.

¹المادة 74 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق

²المادة 75 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق

³هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط 3، دار هومة للطباعة،

البحث الثالث: مبدأ الدائمة

يعد مبدأ الدائمة في التوظيف من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام التوظيف في أغلب دول العالم، والجزائر من بين الدول التي تعمل بهذا المبدأ.

حيث تعود أصول هذا المبدأ إلى الحضارات القديمة حيث كان يجب على الموظف أن يسخر حياته للوظيفة وذلك من أجل توفير الحماية لمصالح الأشراف ورجال الدين الذين كانوا ينفردون بالوظائف العامة.

ولكن بعد ظهور الدولة الحديثة والإدارة العصرية، أصبح هذا المبدأ يخدم سير الوظائف العامة بانتظام وباضطراد، حيث يعتبر من الضمانات الأساسية للموظف العام، خاصة بعد ظهور نظرية جاكسون في تأقيت الوظيفة العامة والتي على غرارها يتضح مضمون مبدأ الدائمة في التوظيف.

ولهذا سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين المواليين:

المطلب الأول: تأقيت الوظيفة العامة

المطلب الثاني: مضمون مبدأ الدائمة في التوظيف

المطلب الأول: تأقيت الوظيفة العامة

يعتبر النظام الوظيفي الأمريكي من الأنظمة الأكثر تمسكا بنظرية تأقيت الوظيفة العامة، فيرى أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم "جاكسون" الذي عرفت سياسته في تأقيت الوظيفة العامة وتقنيته لسياسة الغنائم الحزبية "بالديمقراطية الجاكسونية"، فحسب أنصار هذه النظرية فإن دائمية الوظيفة العامة تجعل الموظفين ينظرون إليها على أنها ملكيتهم الخاصة¹.

وبالتالي يستغلونها لحسابهم الخاص كما أن مبدأ المساواة في التوظيف يقتضي تأقيت الوظائف التي تتاح للمواطنين فرصة التقدم لشغلها.

وذلك يشعر الموظف أن وجوده رهن بمشيئة الشعب فيحرص على خدمة الصالح العام.

¹ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 21

كما أن أصول الديمقراطية تقتضي مساواة الوظائف السياسية مع الوظائف الإدارية وذلك في تأقيت مدة الخدمة.

وكما يرى الأستاذ "حمدي أمين عبد الهادي" على الرغم من المبررات التي جاء بها "جاكسون" هذا لا ينفي القول بأنها لا تتماشى مع أصول الإدارة العامة ذلك أن مبدأ دائمية الوظيفة العامة لا يؤدي بالضرورة إلى استغلالها لصالحه الخاص مادام الموظف ملتزم بالتحلي بأخلاقيات الوظيفة العامة¹.

كما أن مبدأ المساواة يقتضي توظيف كل مواطن تتوفر فيه الشروط التي تتطلبها الوظيفة العامة وهذا يضمن شغل الوظائف العامة من طرف العناصر المؤهلة لذلك²

أما المساواة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية لا مبرر لها فتأقيت الوظيفة العامة يصلح في الوظائف السياسية دون الوظائف الإدارية وذلك بالنظر إلى طابعها المتقلب³.

المطلب الثاني: مضمون مبدأ الدائمية في التوظيف

عرفته لجنة دراسة شؤون الوظيفة العامة بالولايات المتحدة الأمريكية سنة 1933 على أنه "اتخاذ الخطوات لجعل التوظيف العام عملا له قيمة مدى الحياة مع فتح باب دخول الوظيفة العامة لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدرة والخلق في مراحل الشباب وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف الممتازة المشرقة⁴.

ويعني هذا المبدأ استمرار خدمة الموظف لأداء مهامه الوظيفية لارتباطه بالمرفق العام والذي يجب أن يسير بانتظام وباضطراد لذلك يقال أن الوظائف السياسية تؤقت أما الوظائف الإدارية لا تؤقت⁵.

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص22

²المرجع نفسه، ص23

³ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص91

⁴زرارة مباركة، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية في الجزائر، المرجع السابق، ص58

⁵بن عيسى قوادري الياس، بن حمادة عبد المجيد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة الجيلاني بونعامة، خميس مليانة، 2018، ص59

وتتمثل خصائص هذا المبدأ في أنه يفتح المجال أمام المواطنين للالتحاق بالوظائف العامة حيث يتم التوظيف على أساس المسابقة دون أي اعتبارات أخرى.

يضمن حياة مهنية مستقرة للمواطنين خاصة وأن هذا المبدأ يأخذ بنظام التقاعد كنوع من التأمين الاجتماعي للمواطنين، كما تتيح فرصة التنمية الذاتية للموظف من خلال تنظيم التدريب في الوظيفة العامة ويؤدي الأخذ بهذا النظام إلى تزويد الإدارة بمجموعة من الموظفين المختصين¹.

وبالتالي فإن قيام الوظيفة العامة على هذا المبدأ يؤدي إلى تنمية روح العمل الجماعي واستمرارية الإدارة كما أنه يعمل على استقطاب أفضل العناصر إلى الوظيفة العامة ويؤدي إلى ضمان حقوقه خلال مدة الخدمة والتقاعد كما يفتح للمواطنين فرص متساوية للالتحاق بالوظيفة العامة².

إن اعتماد هذا المبدأ في قانون الوظيفة العامة كان من خلال مجموعة من النقاط أهمها:

عدم تأثير الحياة المهنية للموظف بسبب آرائه السياسية وانتمائه الحزبي، ومن بين آثار انتهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف هو ما نصت عليه المادة 28 و29 من الأمر 03-06³.

من خلال النصوص القانونية السابقة المشرع الجزائري أخذ بمبدأ دائمية الوظيفة العامة، فالدولة كانت حديثة الاستقلال ونموها الاقتصادي والاجتماعي كان مرتبط بتطور ونمو الإدارة هذه الأخيرة التي لا يمكن أن تحقق أهدافها إلا إذا عرف موظفوها نوعا من الاستقرار والثبات في حياتهم المهنية بالإضافة إلى المؤهلات العلمية والتخصصات الفنية العالية.

كما تبين بعض مواد المرسوم 59-85 المتضمن القانون النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذا المبدأ، فالموظف في البداية

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص22

²المرجع نفسه، ص23

³المواد 28 و29 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق

يخضع لشروط معينة لا بد من توافرها فيه ثم يقضي مدة تجريبية لاختبار قدراته ليعين بعد ذلك بقرار تتخذه الإدارة أو المؤسسة التي لها صلاحية التعيين وبعد مدة من العمل في خدمة المؤسسات والإدارات العمومية يترقى الموظف إلى منصب عمل أعلى من منصبه السابق. وهذا ما يرتكز عليه مبدأ الدائمية¹.

وعليه إن اعتماد مبدأ الدائمية في التوظيف كان مكملا لمبادئ المساواة والجدارة حيث فتح مجالا واسعا لاستخدام عدد كبير من الموظفين في شتى الإدارات إذ يضمن سير الإدارة بانتظام وكما لا يكون التوظيف لصالح فئة معينة دون الأخرى².

وذلك بالنظر إلى أن مبدأ التأقيت الذي يترتب عنه إفساد الحياة الإدارية³.

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص23

²بن عيسى قوادري الياس، بن حمادة عبد المجيد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص59

³فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص23

ملخص الفصل الأول

من خلال الفصل الأول نستنتج أن نظام التوظيف في الجزائر يركز على مجموعة من المبادئ الأساسية والتمثلة في مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة ، ومبدأ الاستحقاق والجدارة في التصدي لتلك الوظائف، ومبدأ الدائمة في التوظيف، وأن الشروط العامة التي نص عليها المشرع الجزائري ، ليست إخلالا بمبدأ المساواة، وإنما تعتبر معيارا يفك به التعارض بين المساواة القانونية والمساواة المطلقة في عملية التوظيف، وبذلك يعد مبدأ المساواة القانونية، سندا هو الآخر لتكريس مبدأ الجدارة والاستحقاق، للوصول إلى اختيار أفضل للعناصر وذلك من أجل التصدي لمهام الوظيفة العامة لدى المتقدمين لطلب الوظائف، ومنه يعد مبدأ الجدارة هو الآخر سند لتكريس مبدأ الدائمة في التوظيف وذلك من أجل إتاحة فرص الترقى والتقدم للوظائف الممتازة والمشرقة لأصحاب المقدرة والخلق.

الفصل الثاني

مظاهر حياد الإدارة العمومية
بعد عملية التوظيف

تمهيد:

تعد الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حق لهم والهدف من القيام بالوظيفة هو تسيير مرافق الدولة وخدمة المواطنين وإشباع حاجات الأفراد وفقا للقوانين ولأنظمة سارية المفعول.

والموظف أصلا هو إنسان يعمل في الإدارة العامة ويمكنه أن يعبر عن آرائه وتوجهاته في كافة المجالات وذلك انطلاقا من المبادئ المكفولة دستوريا في جميع البلدان ومن ثم يكون للموظف الحق في التعبير عن رأيه كما يشاء ويعتق الديانة التي يختار أو المذهب أو الفكر أو الاتجاه الذي يراه صائبا كما يمكن له أن يعبر عن آرائه السياسية، غير أن إتاحة هذا الحق للموظف يجب أن لا تكون على حساب الوظيفة أو المساس بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حتى لا يؤثر على السير الحسن لأداء الوظيفة وصيرورة المرفق العام بانتظام واطراد.

فيستدعى من الموظف أن يؤدي واجباته وأعماله في نطاق ما تقضي به الوظيفة العامة، وإلا يؤدي إلى فتح المجال أمام تحزب مؤسسات وهيئات الدولة وبالتالي يؤدي إلى التمييز بين المواطنين والموظفين ولحساب فئة معينة على حساب فئة أخرى وظهور حالات الفساد والمحسوبية والمظاهر اللاأخلاقية، ومن هنا تدخلت أغلب النظم الوظيفية لتفرض على الموظف واجبات والتزامات كما تبين له الحقوق وعلاقة ذلك بحياد الإدارة، هذا ما سنتناوله في هذا الفصل في مبحثين حيث نجد المبحث الأول يعالج مبدأ الحياد والتزامات الموظف أما المبحث الثاني فيتضمن علاقة مبدأ الحياد بحقوق الموظف العمومي.

المبحث الأول: مبدأ الحياد والتزامات الموظف العمومي

إن الواجبات التي يلتزم بها الموظف العمومي عديدة ومتنوعة منها ما ينص عليه قانون الوظيفة العامة ومنها ما يشتق من طبيعة الوظيفة ذاتها ومنها ما يفرضها للعرف الإداري.

وعلى الرغم من اختلاف هذه الواجبات التي يصنفها الكتاب والفقهاء تصنيفات مختلفة تلتقي حول جوهرية الوظيفة العامة وهو أداء واجبات ومسؤوليات الوظيفة لتحقيق حاجات المواطنين¹.

فهذه الواجبات تعبر عن فكرة أساسية مفادها أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة².

وفي محاولة منا للوقوف على مظاهر الحياد الوظيفي من خلال الواجبات سنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب:

المطلب الأول: واجب الطاعة

المطلب الثاني: واجب التحفظ

المطلب الثالث: واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني

المطلب الأول: واجب الطاعة

يعتبر واجب الطاعة الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، فالإخلال بهذا المبدأ يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، وفشل الإدارة ويختل بالتالي سير المرافق العامة³.

¹ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 23

² منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016، ص 26

³ علي عبد الفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، ب ط، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص 343

فواجب الطاعة واجب وظيفي له ذاتيته وطبيعته الخاصة، كما هو التزام قانوني، فالطاعة في ثقافتنا العربية هي فضيلة من الفضائل وهي الضمان الأكبر لاستمرار واستقرار المجتمع، وهي الفضيلة الصامته التي يعتز بها التراث العربي¹.

ويجد هذا الواجب أساسه في تنظيم الوظيفة العامة كما يتحدد نطاقه بمبدأ الشرعية.

ولهذا سنعالج في الفرعين المواليين:

الفرع الأول: أساس واجب الطاعة

الفرع الثاني: نطاق واجب الطاعة

الفرع الأول: أساس واجب الطاعة

الطاعة في اللغة: هي "الانقياد" فيقال هو طوع يديه أي منقاد له.

أما في الاصطلاح فإن الطاعة تحمل مدلولين:

المدلول الواسع الذي يعرف الطاعة بأنها: احترام الشرعية والدستور والقانون، ثم المدلول الضيق الذي يعرف الطاعة بأنها الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب².

أما واجب الطاعة فيعني أن يطيع الموظف العام الأوامر الصادرة له من السلطة الرئاسية له وأن يعمل على تنفيذها بدقة وأمانة، بشرط أن تكون هذه الأوامر مشروعة وغير مخالفة للقانون ولا تضر بالمصلحة العامة، وعدم تنفيذه لهذه الأوامر يعتبر خطأ إداريا تترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية.

ويستمد هذا المبدأ أساسه من تنظيم الوظيفة العامة ذاتها والقائمة على فكرة التبعية التسلسلية أو ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية، هذه السلطة ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ التدرج الإداري الذي توزع فيه المسؤولية على درجات متعددة ويتخذ شكل هرم مرتبط ومتتابع الدرجات،

¹قرشي خديجة، مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص15

²مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، ط1، المركز العربي، القاهرة، 2017، ص21

ترتبط فيه كل درجة بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة قانونية هي رابطة السلطة الرئاسية، ومن ثم فإن الرئيس الإداري عندما يصدر قرارات أو أوامر معنية فإنه يصدرها بصفته الوظيفية لا بصفته الشخصية فهو ممثل للدولة ونائب عن سلطاتها، وبالتالي فإن طاعة المرؤوسين له ما هي إلا طاعة للدولة وطاعة هذه الأخيرة بمثابة طاعة القانون¹.

إذن هناك تبعية فنية إدارية بين المرؤوس والرئيس لا تتعداها إلى التبعية الشخصية هدفها المحافظة على السير الحسن للإدارة².

نص المشرع الجزائري على هذا الواجب القائم على فكرة التدرج الإداري بالنظر إليه كوسيلة تنظيمية في الجهاز الإداري في عدة نصوص متفرقة حيث نص القانون 03_06 على مايلي: "يجب على الموظف في إطار تأديته لمهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها"، أيضا نص من نفس القانون على أن: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه"³.

وأداء واجب الطاعة يلعب دورا مهما في تكريس حياد الموظف العام، لأن الالتزام بواجب الطاعة من خلال احترام الموظف العام للأوامر الصادرة إليه وفقا لمبدأ التدرج الرئاسي وتطبيقها بصفة محايدة وموضوعية يعطي للإدارة قوة تنظيمية إلى حد ما في الحفاظ على السلوك الإنساني بين الموظفين من جهة والمستفيدين من خدمات الإدارة من جهة أخرى، ذلك أن درجة هذه التبعية وتنظيمها في الوظيفة العامة تختلف باختلاف النظام السياسي.

ولو ترك للموظف مجال الخيار في القيام ببعض الأعمال دون الأخرى لكان هناك تغليب لمصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة وهذا من شأنه زرع الفوضى والإخلال بالسير الحسن للإدارة وخلق فرصة للموظف أن يتحيز في وظيفته ويغلب مصالح شخصية أو المحاباة⁴.

¹ ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص92

² فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص26

³ المادة 40 و47 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق

⁴ ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص92

فواجب الطاعة يضمن فاعلية قرارات الرئيس الإداري، ومن ثم وجب على الموظف احترام هذا الواجب وتطبيق هذه القرارات بصفة محايدة، وهذا لا يعني إهدار كرامة المرؤوس وانعدام حقه في إبداء آرائه حول الأوامر التي يصدرها الرئيس بكل حياد وموضوعية¹.

الفرع الثاني: نطاق واجب الطاعة

إن واجب الطاعة يخضع لقيود وهي بمثابة ضوابط نظامية، أهمها مبدأ الشرعية الذي يعتبر من أهم وأبرز القيود التي ترد على سلطات الرئيس الإداري، فقد ترد إلى المرؤوس أوامر رئاسية مخالفة للقانون وهو ملزم بطاعة الأوامر وقرارات الرئيس المستمدة من مصالح وأهداف الإدارة المطابقة لمبدأ الشرعية، وبذلك فهو ملزم باحترام القانون، وعدم تنفيذ ما يصدر إليه من قرارات منافية لهذا المبدأ، وبالتالي إذا ظهر للموظف أن أوامر رئيسه مخالفة للقانون وجب عليه عدم طاعته، شريطة أن تكون المخالفة واضحة وأن يكون من شأن تنفيذ الأمر عرقلة سير العمل.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية فإن المشرع الجزائري يرى بأن الطاعة ضرورية، حتى لا يخل نظام العمل بمعارضة المرؤوس لرئيسه بحجة عدم الشرعية، فهو ينص أولاً على مبدأ إلزامية الخضوع للسلطة الرئاسية المختصة، وحتمية طاعة الأوامر والتعليمات الصادرة عنها، وإلا تعرض الموظف للعقوبة التأديبية.

إن المادتين 17 و 19 من القانون رقم 66-133 المتعلق بالوظيفة العمومية، تبين بأن المشرع الجزائري يقر بمسؤولية الإداريين عن أعمال وتصرفات الموظفين المرؤوسين لهم، كما جعل الرؤساء هم الذين يغطون أخطائهم².

المطلب الثاني: واجب التحفظ

يعتبر الموظف أداة من أدوات الإدارة التي تحقق بها أهدافها، وهذا يفرض تقييد حريته في

¹ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 2007، ص702

² المادة 17 و 19 من الأمر رقم 66-133، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، المرجع السابق

التعبير عن آرائه، وذلك بالقدر اللازم لحسن سير الإدارة فهو ملزم باتخاذ الحيطة والتحفظ أثناء تعبيره عن آرائه.

وهذا يقتضي توضيح الطبيعة القانونية لهذا الواجب والخصائص التي يتميز بها وأهمية هذا الواجب بالنسبة للحياد ولذلك سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لواجب التحفظ

الفرع الثاني: خصائص واجب التحفظ

الفرع الثالث: أهمية واجب التحفظ

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لواجب التحفظ

إن دراسة الطبيعة القانونية لواجب التحفظ تقتضي تحديد كيفية ظهور هذا الواجب في نطاق الوظيفة العامة كأحد الواجبات التي يلتزم بها الموظفون العاملون في الإدارة كما أن أهمية هذا الواجب في ضمان استمرارية وحسن سير الإدارة، وتأكيد مبدأ مساواة المستفيدين من خدمات الإدارة يقتضي تحديد مضمون هذا الواجب.

أولاً: ظهور واجب التحفظ:

في الفترة التي كلفت فيها علاقة الإدارة بالموظف على أنها علاقة تعاقدية، كان المفهوم السائد في تلك الفترة أنه مادام الموظف أجيراً يعمل لمصلحة الإدارة فعليه أن يوظف كل جهوده وآرائه في خدمة الإدارة وبعد تزايد عدد الموظفين دفع الفقهاء إلى التساؤل عن مدى التزام الموظفين بمطابقة أفكارهم وآرائهم لتلك التي تعتنقها الحكومة وبذلك ظهر اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى أن الموظف العام ملزم باحترام الواجبات الملقاة على عاتقه والقيود التي يفرضها عليه عمله داخل الإدارة بشرط أن يسترد حريته خارج الإدارة¹.

¹ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 43

الاتجاه الثاني: يرى أنه إذا كان دخول الموظف في سلك الوظيفة أمراً اختيارياً، فإنه بمجرد القبول بخدمة الدولة والانضمام إلى جهازها الوظيفي، تفرض عليه بعض الالتزامات والتي في مقدمتها ضرورة احترامه للإدارة التي يعمل في خدمتها.

أما في مطلع القرن العشرين ظهرت فكرة التحفظ بكل وضوح وكان مجلس الدولة الفرنسي سابقاً في التطرق إليه حين قضى في حكمه الصادر سنة 1919 في قضية "تريز"¹.

أما فيما يخص النظام الجزائري لا نجد أن هناك إشارة صريحة لهذا الواجب في الميثاق الوطني لأن التركيز كان على ضرورة الالتزام بالولاء للسلطة السياسية.

أما دستور 1976 عندما نص في مواده (55)، (73)، (76) على حرية التعبير والاجتماع فإنه قرن ذلك بضرورة عدم التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية والمصالح الرئيسية للمجموعة الوطنية فقط.

ولكن المشرع في المادة 20 من قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 أخذ بمفهوم تحفظ الموظف في سلوكه العام، وربطه بعدم ممارسة أي عمل يتنافى مع كرامة الوظيفة العامة، وأهمية المهام المنوطة به².

يمكن أن نعتبر أن أول إشارة صريحة لالتزام الموظف العام بواجب التحفظ هو تعرض مجلس الوزراء لهذا الواجب في اجتماعه المنعقد بتاريخ 20-03-1983 حيث اعتبره مسألة حيوية وجد حساسة وأكد على ضرورة التزام أعوان الدولة به³.

¹ علي عبد الفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، المرجع السابق، ص 363

* قضية "تريز" عندما قضى أن سكرتير العمدة قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه بسبب الطريقة التي ساهم بها في المعركة الانتخابية والتي تتعارض مع واجب التحفظ. وبالتالي أيد مجلس الدولة الفرنسي قرار فصله بسبب إخلاله بواجبه

² فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 44

³ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية، المرجع السابق، ص 60

أما بالنسبة للأمر 03_06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية فقط نصت على هذا الواجب المادة 26 التي جاء فيها "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه"¹.

ثانيا: مضمون واجب التحفظ

يرى جانب من الفقه أن السبب في عدم وجود تعريف دقيق لواجب التحفظ هو غياب العناصر الموضوعية التي تحدد ما على الموظف الامتناع عن التصريح به وما يمكن أن يعبر عنه بالإضافة إلى تغير مضمون هذا الواجب حسب النظام السائد في الدولة ففي النظم الديكتاتورية يتوسع في تفسير هذا المبدأ، حتى تكاد أن تكون أفكار الموظف العام متطابقة تماما مع فكرة السلطة السياسية وبالتالي يكون أداة للتعبير عن أفكارها².

ونلخص الآراء الفقهية الساعية لتعريفه أن واجب التحفظ قيد على ممارسة الموظف العام لحياته السياسية وإبداء الرأي هو التزام سلبي مؤداه: امتناع الموظف العام عن التعبير عن آرائه بطريقة تتناقض مع وظيفته، ويتمثل ذلك بصورة جلية في حالة ممارسة الموظف العام لحرية التعبير عن الآراء السياسية، وبصفة خاصة عندما يعتنق مذهباً سياسياً مخالفاً للحكومة أو السلطة التنفيذية التي هو تابع لها.

ففي هذه الحالة يجب ألا يدلي برأي فيه تجريح أو تشهير أو تطاول أو مساس بالمرفق الذي يعمل به بصورة علنية³.

الفرع الثاني: خصائص واجب التحفظ

يعرف هذا واجب جملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من الواجبات الأخرى المفروضة على الموظف العام، وفي هذا الفرع سنتناول خصائص واجب التحفظ:

أولاً: التحفظ واجب عام

¹المادة 26 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق

²ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص99

³علي عبد الفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، المرجع السابق، ص368

على خلاف الواجبات الأخرى التي تقبل الاستثناءات وتمتاز بطابعها المحدود، يتميز واجب التحفظ بالعمومية فهو ينطبق على جميع الموظفين بدون استثناء كما يشمل جميع وسائل التعبير التي يستعملونها.

فالموظف العمومي يخضع لواجب التحفظ مهما كانت وضعيته القانونية في نظام الوظيفة العمومية سواء كان تعاقدية أو كان وضعية نظامية.

وأما واجب التحفظ من حيث وسائل التعبير فإنها تعني أن يستعمل الموظف العمومي جميع الوسائل المتاحة للتعبير عن آرائه في ممارسة حقوقه المدنية والسياسية بكل حرية، شريطة أن يلتزم بالاستقامة في السلوك والاعتدال في القول والفعل.

إذن فواجب التحفظ يمتاز بالعمومية وهو واجب عام يطبق على جميع الموظفين بمختلف فئاتهم وبغض النظر عن مراكزهم القانونية يخضعون لقانون الوظيفة العامة أو لأنظمة وظيفية خاصة ومهما كان مركزهم في السلم الإداري¹.

ثانياً: التحفظ واجب مستمر

واجب التحفظ هو واجب مستمر يلزم الموظف العام قبل الالتحاق بالوظيفة العامة وحتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية.

فقبل تولي الوظيفة فالإدارة لها دور في تقدير صلاحية الأشخاص الذين يلتحقون بها عن طريق وضع الشروط اللازم توفرها في المرشح للوظيفة ومن ثم يمكنها استبعاد المرشحين الذين ترى أن سلوكهم يتنافى مع مصلحة الإدارة ويشكل خرقاً لواجب التحفظ المطلوب من الموظف الالتزام به وهذا تحت رقابة القاضي².

أما بالنسبة للالتزام بالتحفظ أثناء الحياة الوظيفية فهناك رأيين : الأول يقول بأنه لا يتصور وجود تحفظ أثناء ساعات العمل لأن تصرفات الموظف تحكمها القوانين واللوائح الخاصة

¹ ابن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين الإدارة والسياسة العامة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2011، ص336

² ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص99

بالوظيفة والموظف لا يمارس حرية التعبير وملزم بواجب الحياد أثناء العمل وبالتالي يبدأ التزام الموظف بواجب الحياد إلا حين يمارس حرية التعبير التي لا تكون إلا خارج الوظيفة العامة، أما الرأي الثاني فذهب للقول أن الموظف العام ما دام يعبر عن آرائه، فإنه يخضع لواجب التحفظ سواء كان داخل المرفق أو خارجه فالتمييز بين تصرفات الموظف داخل المرفق أو خارجه يقتضي خضوعه في كلا الحالتين إلى واجب يختلف عن الآخر فيخضع داخل المرفق إلى واجب الحياد وخارج المرفق إلى واجب التحفظ، وما ذهب القضاء الفرنسي هو التأكيد من مدى إتفاق تصرفات الموظف مع الأهداف التي يسعى لتحقيقها دون تمييز فيما إذا كان قد وقع داخل المرفق أو خارجه وبالتالي أكد على التزام كل موظف بواجب التحفظ أثناء ممارسته لوظيفته¹.

أما الإلتزام بالتحفظ بعد نهاية العلاقة الوظيفية فيقصد به أن يلتزم الموظف بالتحفظ حتى بعد أن يحال على التقاعد لأن العلاقة بين الموظف والإدارة لم تنته بعد فهي من يتكفل بمرتبته لذلك من واجبه أن يتجلى بواجب التحفظ حتى بعد إحالته على التقاعد².

ثالثاً: تموج واجب التحفظ

إن المكانة التي يحتلها الموظف في السلم الوظيفي وطبيعة الوظيفة يؤديان بالقاضي الإداري إلى التثبيت في درجة التحفظ، وباعتبارهما عنصران يزيدان في حدة واجب التحفظ، فبالنسبة لمكانة الموظف في السلم الوظيفي استقر الفقه على اعتبار أن واجب التحفظ الذي يخضع إليه الموظفون السامون يكون أكثر حدة من ذلك الذي أقل درجة في السلم الوظيفي.

ونخلص أن واجب التحفظ هو واجب سلبي، مؤداه امتناع الموظف العام عن التعبير عن آرائه بطريقة تتناقض مع وظيفته، ويتمثل ذلك بصورة جلية في حالة ممارسة الموظف لحرية التعبير عن الآراء السياسية، وبصفة خاصة عندما يعتنق مذهباً سياسياً مخالفاً للحكومة أو للسلطة التنفيذية التي هو تابعاً لها، فعليه احترام المرفق الذي يعمل به أو السلطات العامة في الدولة، وكل ذلك يهدف إلى محاولة منع تسييس الوظيفة العامة وضمان حياد الموظف

¹ البيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 100

² المرجع نفسه، ص 101

الذي يجب أن لا يجعل من الوظيفة التي يشغلها أداة لتنفيذ أي برنامج سياسي، وألا يبدو داخل الإدارة كواجهة لحزب سياسي أو فكرة إيديولوجية معينة فهذا لا يتماشى مع حياد الإدارة وكذا السير الحسن لها¹.

الفرع الثالث: أهمية واجب التحفظ

إن الوصول بالموظف إلى واجب التحفظ يؤول حتما إلى الوصول به إلى حرية التعبير في الوظيفة العمومية ومدى تأثيرها بذلك، كما أن حرمان الموظف العمومي من هذه الحرية يؤدي بصورة غير مباشرة إلى حرمانه من حرية الفكر، ويصل به إلى مرتبة المواطن القاصر قليل التفكير، وعلى هذا الأساس تكمن أهمية دراسة واجب التحفظ في اعتباره حلا وسطا يوفق بين الاعتراف بحرية الموظف في التعبير عن آرائه وممارسة حقوقه المدنية والسياسية بوجه عام من جهة، وبين مقتضيات المصلحة العامة وما تفرضه من ضرورة حسن سير المرافق العمومية من جهة أخرى، كما يمكن أن نلاحظ أن المشرع بتبنيه واجب التحفظ حاول تحقيق التوازن بين تبعية الموظف للسلطة وضرورة ممارسة حرياته السياسية خاصة منها حرية التعبير والرأي بالنظر إلى الآثار التي تنجر عنها.

فالموظف العام عندما يلتزم بواجب التحفظ في إبدائه آرائه سينعكس ذلك إيجابيا على الإدارة وعلى المستفيدين من خدماتها وذلك بضمان حصولهم على الخدمات من قبل الموظف دون تمييز في أدائها لمجرد أن آراء الموظف السياسية أو سلوكه السياسي يتفق أو يختلف مع رأي أو سلوك المستفيد من خدمات الإدارة².

فإذا كان واجب التحفظ يهدف إلى تقييد الموظف في تعبيره المباشر أو غير المباشر داخل الإدارة وخارجها عن آرائه خاصة السياسية منها، فإن ذلك سيؤدي به إلى الالتزام بمقتضيات عمله وبالأعباء الملقاة على عاتقه دون الترويج لأفكاره السياسية هذا من جهة واحترام مبدأ المساواة من جهة أخرى وبذلك يتأكد مبدأ حياد الإدارة³.

¹بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين الإدارة والسياسة العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 348

²فريم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 54

³المرجع نفسه، ص 55

المطلب الثالث: واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني

باعتبار أن الموظف العمومي ممثلاً للدولة تفرض عليه التزامات مهنية وأخرى أخلاقية، كما أن علاقته مع المستفيدين من خدمات الإدارة تقضي منه أداء واجباته بكل دقة وأمانة وأن يكون نزيها يراعي ضميره ويحافظ على كرامة وظيفته وهذا ما يتجسد من خلال الالتزام بالنزاهة، كما أن ائتمان الموظف على أداء الخدمات العامة تفرض عليه عدم إفشاء أسرار وظيفته.

فالتزام الموظف بهذين الواجبين له دور في ضمان حياده خاصة وأن هذه الأهمية تظهر في العلاقة بين الموظف والمستفيدين من خدمات الإدارة.

ولهذا سنقسم هذا المبحث إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: واجب النزاهة

الفرع الثاني: واجب عدم إفشاء السر المهني

الفرع الأول: واجب النزاهة

إن واجب النزاهة ليس خاصا بالموظفين، إلا أنه يكتسي بعدا مميزا لكل من يحمل مسؤولية تسيير شؤون الغير، فكل إخلال بهذا الواجب يمس بمصداقية المرفق العام ويحول دون فعالية كل الأعمال التي تستهدف الدفع من مردوديته.

وقد نص على هذا الواجب القانون 06-03 وجاء فيه "يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كان بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه"، كما يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه، طبقا للمادة 20 من نفس القانون، ويجب عليه أيضا ألا يستعمل بأية حال لأغراض شخصية أو لأغراض خارج عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة طبقا للمادة 50 من نفس القانون، كذلك نصت المادة 41 من نفس القانون على مايلي "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز" ويجب على الموظف أن يتعامل مع المستفيدين من الخدمة العمومية

بدون أي تمييز قائم بينهم لا على أساس العرق ولا الجنس ولا الأفكار ولا لأي سبب شخصي أو اجتماعي"¹.

فكيفما كان الحال فإن معظم القوانين الأساسية للوظيفة العامة تركز واجب النزاهة وتنص على أنه على الموظف أن يتمتع عن الإتيان بأعمال تضعه موضع شبهات ويتعلق الأمر بصفة عامة بالأعمال والمواقف التالية: "التحيز، الرشوة واستغلال النفوذ، الاختلاس والغدر"².

الفرع الثاني: عدم إفشاء السر المهني

عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة من الالتزامات الأساسية الملقاة على كافة أعوان الدولة والتي تنص عليها كافة القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث يظهر مضمون هذا الالتزام في تصرف سلبي يشترط فيه على الموظف العام عدم الإفصاح عن المعلومات والبيانات التي اطلع عليها بحكم وظيفته.

وتتعدد هذه الأسرار إلى أسرار سياسية وأخرى اقتصادية و اجتماعية وكذا علمية ومهنية.

أما أساس هذا الواجب فيتمثل في حماية مصلحة الأفراد قصد حماية مصلحتهم الشخصية وأسرارهم الخاصة من جهة وحماية المصلحة العامة لضمان الثقة بين الموظف العام والمستفيدين من خدمات الإدارة من جهة أخرى.

فالالتزام بهذا الواجب يقتضي أن لا يفشي الموظف العام الأمور التي اطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية وعدم الإدلاء بأي بيان أو تصريح خاص بأعمال وظيفته عن طريق وسائل الإعلام إلا إذا كان له تصريح كتابي من السلطة المعنية³.

المشروع الجزائري ومن خلال نص المادتين (16) و(17) من قانون الوظيفة العامة لسنة 1966 ألزم الموظف العام بواجب المحافظة على السر المهني فيما يتعلق بالوقائع

¹ المادة 20.41.50.54 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق

² قرشي خديجة، مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 23

³ فطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 40

والمعلومات التي اطلع عليها في نطاق عمله والتي تقتضي المصلحة العامة أن تظل سرية وذلك حتى ولو نقل الموظف إلى وظيفة أخرى أو انقطعت علاقته بالوظيفة¹.

وأكدت المادة 23 من قانون 1985 على وجوب التقيد بالالتزام بعدم إفشاء السر المهني طبقاً لأحكام المادة 37 من القانون الأساسي العام للعامل وذلك بعدم إفشاء محتوى أي وثيقة أو حدث أو خبر يحوزه الموظفون أو يطلعون عليه بحكم ممارسة مهامهم وألا يمكننا غيرهم من الإطلاع عليها ما عدا ما تقتضيه ضرورات الخدمة العامة².

أيضاً نص على هذا الواجب الأمر 06-03 حيث جاء فيه " يجب على الموظف كتمان السر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"³.

ونشير هنا إلى أن هناك حالات ترفع فيها هذه السرية وتتمثل في حالة ترخيص السلطة المختصة وحالة الإفشاء.

ففي الحالة الأولى يسمح للموظف المختص إفشاء أسرار الوظيفة العامة لأجهزة الإعلام أو السلطة القضائية أو لأي جهة أخرى. أما الحالة الثانية إذا تم إفشاء السر المهني من طرف الموظف العام أو غيره بشكل أو آخر، فلا مانع من تداوله بعد ذلك.

وعليه فإن على الرغم من إعطاء هذا المحتوى المادي لواجب النزاهة فإن ذلك لا يفي رغبة المشرع في محاولة تكريس حياد الإدارة لأن الموظف العام الذي يلتزم بمظاهر هذا الواجب لا يكون عرضة للفساد الإداري وما ينتج عنه من ظواهر تسيء إلى سمعة الموظف وسمعة الإدارة.

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 41

²المادة 23 من القانون 85-59 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، المرجع السابق

³المادة 40 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق

لأن غياب هذا الفساد في الأخير يلعب دورا في تحسين أداء الموظف لخدماته تجاه المواطنين بكل حياد وموضوعية هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الالتزام بعد إفشاء السر المهني من الالتزامات الأساسية التي تلعب دورا في ضمان الثقة المتبادلة بين الموظفين والمستفيدين من خدمة الإدارة هذه الثقة التي تعتبر في الأخير أحد أهم الركائز التي تقوم عليها تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

وبالتالي فإن كل من الواجبين يوحى إلى الرغبة في تكريس الحياد الوظيفي من خلال التأكيد على احترام ركائزه القانونية¹.

المبحث الثاني: مبدأ الحياد وحقوق الموظف العمومي

يتميز الموظف العام بوضعية قانونية استثنائية بسبب نشاطه ووظيفته التي يمارسها في المؤسسة التي يعمل فيها، هذه الوضعية التي تجعله يتحمل أعباء والتزامات كثيرة وذلك لتحسين سير المرفق العام وبلوغ الهدف المنشود من إنشائه في تقديم المصلحة العامة، غير أنه مواطن كباقي المواطنين يتمتع بحقوق، ويلتزم بواجبات، والفرق بينه وبين الأشخاص الآخرين يكمن في ثقل الواجبات والالتزامات الضرورية لتحقيق مبدأ الحياد المفروض عليه، هذا لا يمنعه من اكتساب حقوق شخصية تزيد تمسكا بمركزه القانوني في أداء واجباته في الوظيفة العامة، وبالتالي يجب أن يستفيد الموظف مقابل هذه الواجبات بمزايا تحفزه وتدفعه للعمل في الوظيفة أكثر، هذا بالإضافة إلى حمايته اتجاه الغير، الذي قد يلحق به ضررا بسبب أو لآخر.

ولهذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مبدأ الحياد والحقوق الشخصية للموظف العام

المطلب الثاني: مبدأ الحياد والحق النقابي

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص41

المطلب الأول: مبدأ الحياد والحقوق الشخصية للموظف العام

الوضعية القانونية حتى لا تتحول إلى وضعية فعلية تتطلب نظاما قانونيا مهما، فمن الواجب أن يستفيد الموظف العام قبل كل شيء فعليا بالمزايا التي تقابل أداءه للخدمة وعدم حرمانه من بعض الحقوق حتى لا يجمد، وأيضا ضرورة حمايته حتى يطمئن ويبدل كل ما عنده من جهد فكري.

الفرع الأول: الحقوق الاجتماعية للموظف العام

الهدف الرئيسي الذي يسعى الموظف لتحقيقه لقضاء حاجاته هو الحصول على الأجر، هذه الفكرة تقليدية، حاليا يمارس الشخص إلى جانب عمله الحيوي نشاطات أخرى فرضتها اعتبارات سياسية مؤسسة على فكرة الرجل بمفهوم الحرية.

أولا: المزايا المادية

يترتب على التحاق الشخص بخدمة الدولة خضوعه للنظام القانوني للوظيفة العامة الذي تقره القوانين واللوائح، بكل ما تقره من حقوق وما تفرض عليه من واجبات باعتباره ممثلا للدولة وقائما على تحقيق المصلحة العامة ومسؤولا عن تسيير المرافق العامة.

فقد حرص المشرع الجزائري على هذه الحقوق المادية الناتجة عن ممارسة هذه الوظيفة في العديد من القوانين والتنظيمات بالرغم من اختلاف المزايا التي يتمتع بها الموظف العام بين مزايا مادية وأخرى أدبية، وبين ما يحصل عليه الموظف أثناء خدمته الوظيفية وأخرى يحصل عليها بعد انتهاء الخدمة، فإن هذه المزايا والحقوق تتمثل في الراتب والعلاوات والمكافآت والتعويضات¹، فالراتب هو أول الحقوق التي ينتظرها الموظف لقاء العمل الذي يؤديه ويكرس له وقته، فهو في النهاية مصدر رزق وقد يكون الوحيد. وتصرف المرتبات شهريا ويحدد مقدارها على أساس درجة الوظيفة².

¹نواف كنعان، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص110

²محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، ب ط، دار الفكر الجامعي، مصر، ص444

بحيث يتم منح جميع من يشغل ذات المركز الوظيفي وذات الدرجة أن يحصلوا على نفس المزايا ونفس المرتب المالي، إلا أن سبب اختلاف الرواتب في الغالب يعود إلى الخبرة والشهادات العلمية والحالة الاجتماعية والأقدمية في الالتحاق بالوظيفة العامة، وبذلك نكون أمام مبدأ المساواة في الوظيفة العامة الذي تتحقق في الحصول على المزايا المالية، هذا المبدأ الذي يعتبر من أهم مقومات مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، وبالتالي نكون قد حققنا مبدأ المساواة في المسار المهني للموظف في حصوله على حقوقه دون تمييز.

ويضيف القانون على المرتب الحماية اللازمة، لاعتماد الموظف عليه في معيشته، وعدم حرمانه منه، في حالة التغيب بسبب المرض أو لأسباب قاهرة كالمرض الذي لا يحتمل شفاؤه، كما يحرص المشرع على حماية الراتب من أي تنازل عنه من طرف الموظف أو الحجز عليه.

فالراتب لا يعتبر حقا شخصيا، وإنما كبقية الحقوق والمزايا تتكفل القوانين واللوائح بحمايتها، فهي في مركز تنظيمي لائحي، وقد فسر القضاء الإداري المرتب تفسيراً واسعاً، حيث اعتبر المرتب في معناه لا يقتصر على المبلغ المحدد أساساً وبصفة أصلية للموظف بحسب درجة وظيفته، بل يشمل ذلك جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة مادية أو أدبية، عينية كانت أو نقدية، إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلي.¹

وقد تطرق المشرع الجزائري إلى هذه الحقوق في الأمر رقم 06-03 في مواد رقم 32،33،34 إذ نجده ذكر حق الموظف في راتبه بعد أداء الخدمة، كما تطرق إلى الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به.²

ولتحقيق الانسجام بين المرتبات العمومية على الشمولية والبساطة والتوازن، فينبغي أن تتضمن الرتب والمناصب مختلف الدرجات والأصناف التي تحدد بموجبها مستويات المرتبات.

¹بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، منشورات مكتبة اقرأ، الجزائر، 2013، ص 49
²المادة 32،33،34 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق

فكل انحراف عن هذا المسعى العام يكون مصدر للحساسيات والنزاعات، وبالتالي لتعكير الجو بين الإدارة والمواطنين وممثليهم، وبعبارة أخرى فإنه لا يجوز فصل مستوى هذه المرتبات عن النصوص التي تحدد تصنيف المناصب، والوظائف وتحديد شروط الترقية من درجة إلى الدرجة التي تعلوها أو من رتبة إلى أخرى أو تقليد الوظائف.

فلا يعقل احتراماً لمبدأ المساواة ونظراً لعدد الموظفين أن تتصف المرتبات بأي طابع شخصي كما قد يكون الوضع عليه في القطاع الخاص الأمر الذي لا يعني بالضرورة عدم قابليتها للتكيف مع بعض الخصوصيات كمكان العمل والحالة العائلية ومستوى الأداء.

ومفادها هذا الشرط من الناحية العلمية انه يجب التقيد بنصوص يتحدد بمقتضاها تصنيف المناصب والوظائف وتحديد ظروف الترقية بمختلف أشكالها وفي إطار مسارات مهنية متوازنة ومحفزة تضيء بعدا ديناميكيا على مبدأ المساواة الذي يتمسك به الموظفون¹ والذي هو من مقومات مبدأ الحياد في الوظيفة العامة.

ثانياً: ممارسة الحريات العامة

على الرغم من الحدود التي تقيد الموظف العام في حياته إلا أنه إنسان يتميز بمواهب وبأفكار، فمن حقه على هذا الأساس أن يتمتع بحقوق في المجالات التي لا تؤثر على كونه موظفاً عاماً ونعني بذلك النشاط الذهني حيث يجوز له ومن حقه الابتكار والتعبير، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 64 ف06 من المرسوم 85-59 والمادة 26 من الأمر 06-03 التي تقر له حرية الرأي في حدود معقولة احتراماً لواجب التحفظ المفروض عليه.

كما يحق له أيضاً المساهمة في النشاطات الاجتماعية أو السياسية كالحركة الجمعوية المقررة في القانون رقم 90-31²، وأيضاً المادة 18 من المرسوم التنفيذي 90-226، بشرط احترام هذا القانون والمرور بإجراءات معينة إذا تعلق الأمر ببعض الموظفين كضرورة الترخيص المفروضة على الولاة والجيش، أو الانخراط في حزب وحتى الترشح، كما جاء في

¹ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق، ص 233

² القانون رقم 90-31 المؤرخ بتاريخ 03 ديسمبر 1990، والخاص بالجمعيات، ج.ر، رقم 53، الصادر بتاريخ 04 ديسمبر

الأمر 07-97، أيضا حق التجمع كحرية يلتقي بفضلها مع أشخاص آخرين لمناقشة أفكار في مكان معين بشرط أن يتقيد دائما بالتزام التحفظ وعدم المساس بالسير العادي للمرفق العام، كما فرض القانون وجوب إيداع تصريح لدى الولاية ثلاثة أيام قبل الاجتماع، هذا ما نص عليه صراحة القانون 19-91.

المهم أن لا تمس هذه الأعمال بفكرة الحياد الواجب احترامها من طرفه. عموما الموظف العام مواطن يتمتع بنفس الحقوق كباقي المواطنين، ولكن في حجم يختلف عن ذلك الذي هو مقرر للآخرين، فمن اللازم أن يعطي صورة ايجابية في كل ما يمس به أو يبادر فيه.

الفرع الثاني: مبدأ الحياد وحماية الموظف

الموظف العام في الأصل هو العنصر الذي يمثل الإدارة في تعاملها مع المواطنين وعلى هذا الأساس فالموظف العمومي يقع بين تجاذب جهتين، جهة الإدارة بكل ما تعني من سلطة، والجمهور الذي يتعامل معه أحيانا بطرق غير إنسانية، هذه الوضعية تتطلب تلقائيا فرض حماية يتمتع بها الموظف العام.

أولا: الحماية القانونية اتجاه الغير

يستفيد الموظف العمومي بصفة عامة بجميع الحقوق والحريات التي تكرسها كل من الدساتير وإعلان حقوق الإنسان والقوانين والتنظيمات، فحتى يتفرغ الموظف للعمل المعين من أجله وحتى تستفيد الإدارة بخدماته على أكمل وجه، نصت القوانين الأساسية أن الإدارة مكلفة بحماية الموظفين من جميع أنواع التهديدات والشتم والقذف والتهجم الذي يتعرضون له أثناء ممارسة مهامهم وإصلاح الضرر الذي ينجم عن ذلك عند اللزوم¹.

¹ محمد أنس جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ب ط، مطبعة أخوان مورانتلي، ب ب ن،

فهاهو الدستور الجزائري مثلا لسنة 2016 في مادته رقم 148 ينص على أن "القاضي محمي من الضغوطات والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه".

أما قانون الوظيفة العمومية فقد حرص على حماية الموظف العام من التهديدات والإهانات والقتل الذي قد يتعرض إليه الموظف أثناء ممارسة مهنته، حيث نص في المادة رقم 18 من الأمر 66-133 على ضرورة ضمان الاستقرار والأمن في الممارسة، كما أُلزم أيضا الإدارة العامة التي تعمل ضمنها بحمايته من كل فعل يؤثر عليه سلبيا كموظف عام.

ومن الضمانات التي تكرسها أنظمة الوظيفة العمومية حلول الدولة محل الموظف للدفاع عنه ضد كل اعتداء قد يتعرض له أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة ذلك أن هذا الاعتداء كيفما كان شكله إذ يوجه للموظف في ظاهره إنما يوجه في الحقيقة إلى الدولة التي يمثلها ويعمل باسمها ولحسابها¹، فالمادة 30 من الأمر 06-03 تنص على حماية الموظف مما قد يتعرض له حيث جاء فيها "يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو اعتداء من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة وظيفة أو بمناسبةها ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به"

هذا بالإضافة إلى الحماية التي توفرها الإدارة للموظف إذا تعلق الأمر بالمسؤولية المدنية للموظف، وهذا ما جاء طرحه في المادة 31 من الأمر السابق ذكره والتي تنص على "إذا

تعرض الموظف لمتابعة قضائية من غير سبب في الخدمة فيجب على المؤسسة أو الإدارة أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له"²، أما قانون العقوبات العام فهو الآخر نص صراحة على حماية الموظف العام بكونه بين الأفعال التي يمكن اعتبارها جرائم على أساس أنها

تهدد كيان الوظيفة العامة. فقد خص القسم الأول في الفصل الخامس إلى الإهانة والتعدي على الموظفين ومؤسسات الدولة.

¹هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق، ص 299

²المادة 30 و31 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق

فالمادة رقم 144 من ق.ع تنص على "يعاقب... كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عمومية أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بكتابة أو رسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو باحترام الواجب لسלטتهم"¹.

ثانيا: الحماية القانونية اتجاه الإدارة العامة

هذه الحماية أساسية أيضا حتى لا يتحول الموظف العام إلى آلة وخاصة في الوقت الحالي المتميز بفكرة "الإدارة العامة المتعددة النزاعات" ففكرة الاستقلالية والصرامة والابتعاد عن كل فكرة سياسية أو نزعة تعرقل سير الإدارة العامة تقف على هذه الحماية القانونية ضد تعسف السلطة أو الضغط الصادر من السلطة المركزية أو المسؤول الرئاسي، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 22 من دستور 1996 حيث جاء فيها: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

هذا من جهة، ومن جهة أخرى قرر القانون حق الموظف في طعن القرارات الإدارية المتميزة بعدم الشرعية، إجراء مفيد لأنه لا يحمي الموظف العام فقط، ولكن حتى الإدارة العامة في شرعية أعمالها الإدارية، حيث منح الموظف العام فرصة الطعن في المادتين 65 و 66 من الأمر 03-06 أعلاه من خلال لجنة الطعن².

حق الطعن هذا نسبي لأن هناك بعض الإجراءات أو التدابير لا يمكن الطعن فيها كالتي تخص مثلا تنظيم المصلحة أو علاقة المصالح فيما بينها، يمكن في هذا الشأن الاقتراح فقط، دون الوصول إلى إجراء الطعن كوسيلة لإلغاء القرارات الإدارية.

¹المادة رقم 144، الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 8 يونيو 1966، المعدل والمتمم والمتضمن قانون العقوبات، القانون رقم

11-14 المؤرخ في 02-08-2011

²المادة 65 و66 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة، المرجع السابق

ويعتبر حق الطعن في القرار الإداري من طرف الموظف العام من أهم الضمانات في مواجهة السلطة الإدارية أمام القضاء، لما يتصف به القضاء من استقلال وحيادة ونزاهة، كل ذلك يضمن حق الموظف من تعسف السلطة في إصدار قراراتها ضد الموظف العام.

وعلى هذا الأساس نكون قد وصلنا إلى الحياد في الوظيفة العامة وحماية الموظف العام حماية قانونية اتجاه الغير واتجاه الإدارة نفسها وبالتالي حققنا حماية الموظف وحياد الإدارة.

المطلب الثاني: مبدأ الحياد والحق النقابي

لم تعرف عهود الاستبداد والحكم المطلق حرية تكوين النقابات وذلك بسبب تخوف السلطات من إمكانية قيامها بنشاط معاد للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السادة في الدولة لذلك ظهرت في شكل جمعيات سرية ثم اعترفت بها دول كثيرة بعد قيام الثورة الصناعية فكانت محل حماية دستورية وأخرى دولية.

حيث نصت عليها مختلف الدساتير لاسيما الدستور الجزائري في المادة 70 منه "الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين"¹، كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10-12-1948 في المادة 23 على أنه "لكل شخص الحق في أن ينشئ وينظم إلى نقابات حماية لمصالحه".

الفرع الأول: الاعتراف بالحق النقابي في الوظيفة العامة

الحق النقابي للموظف العام اعترف به المشرع الجزائري منذ صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة سنة 1966 حيث نصت المادة 21 منه على أنه يمارس الموظفون الحق النقابي ضمن الشروط المنصوص عليها في النصوص السابقة. كما سمح القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية لسنة 1985 لعمال الإدارة بالانضمام إلى نقابة عمالية متجسدة في الإتحاد العام للعمال الجزائريين وهذا بموجب المادة 18 منه والتي جاء فيها يمارس العمل النقابي حسب الشروط المقررة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبذلك صدر القانون رقم 88-28 المؤرخ في 19-07-1988 المتضمن

¹ المادة 70 من التعديل الدستوري 2016، المصدر السابق

كيفية ممارسة الحق النقابي ونص في المادة 09 منه على أنه " يعترف لكل العمال بحق تنظيم أنفسهم ضمن الإتحاد العام للعمال الجزائريين يمارس هذا الحق طبقا للتشريع المعمول به وتطبيقا للقانون الأساسي للإتحاد العام للعمال الجزائريين ونظامه الداخلي.

كما تضمن الأحكام المختلفة والمتعلقة بإنشاء الهياكل النقابية وحلها وحق التنظيم والانخراط والأهلية المدنية والنقابية والحماية والتسهيلات.

لكن بصدر دستور 1989 المعدل سنة 1996 والذي كرس التعددية الحزبية وقابلها بالتعددية النقابية توسع مفهوم الحق النقابي من الانخراط في الإتحاد العام للعمال الجزائريين إلى حق تكوين منظمات نقابية جديدة، حيث تنص المادة 02 من القانون 14/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 30/91 المؤرخ في 1991/12/21 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي على أنه يحق للعمال الأجراء من جهة المستخدمين من جهة أخرى الذين ينتمون إلى المهنة الواحدة أو الفرد الواحد أو قطاع النشاط الواحد أن يكونوا تنظيمات نقابية للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية¹، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري أكد من جديد وضمن للموظف العام حقه في ممارسة العمل النقابي من خلال الأمر رقم 03-06 حيث نصت المادة 35 منه على أنه "يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به" كما نص في المادة 28 منه على أنه "لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف"².

الفرع الثاني: دور العمل النقابي في حياد الإدارة

إذا كانت النقابة أداة قانونية لتمثيل الموظف لدى سلطات الدولة فالاعتراف بالحق النقابي للموظف يساهم في إيجاد نوع من التعاون بينه وبين الدولة وذلك من خلال الاستماع للموظفين والتعرف على مطالبهم المشروعة ووجهات نظرهم المختلفة حول سياسة الدولة اتجاه الموظفين كما تعمل على تنظيم الجهاز الإداري وهذا عن طريق بسط الديمقراطية لأن هذه النقابات تقوم على حرية الانتخاب وحرية الرأي.

¹البب مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص102

²المادة 35 و28 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق

كما أن هذه النقابات يمكنها الضغط على السلطات الحاكمة قصد إصلاح الإدارة وتحسين خدماتها وهذا ما هو منتظر منها.

فهي تساعد في الكشف عن التصرفات غير اللائقة بالإدارة بتقديم الاقتراحات البديلة عن ذلك.

لكن دور العمل النقابي في حماية حياد الإجارة يبقى قاصرا وذلك يرجع إلى أن النقابات في عملها تعرف نفوذا لأشكال سياسية مختلفة وحتى توجهات حزبية معينة تؤدي إلى الخلط بين الأهداف النقابية المهنية والأهداف السياسية مما يؤدي إلى اهتمام الموظفين بالتوجهات السياسية بدل الأهداف المهنية.

فقد تتدخل النقابة في بعض الأحيان لصالح حزب ما قد يخرجها من حدود العمل النقابي إلى العمل السياسي. وهذا ما نتج عنه مشكلة التمييز والفصل بين ما هو نشاط مهني وما هو نشاط سياسي¹.

يذهب الرأي الراجح إلى استحالة الفصل التام بينهما وهذا ما يعطي حجية إضافية إلى أن العمل النقابي هو مصدر أكيد لتسييس الوظيفة العامة وبالتالي لا ينكر على النقابة وجودها وراء كل هدف سياسي. حيث يعتبر تزييفا للحقائق عندما ينكر على النقابة كل هدف سياس وقصد التقليل أو الحد من الوسائل السياسية للنقابات المهنية تضع التشريعات قيودا على ممارسة العمل النقابي، قصد ضمان الحياد السياسي للموظف العام².

الفرع الثالث: قيود ممارسة الحق النقابي كضمان لحماية الحياد:

إن التداخل الكبير بين العمل النقابي والنشاط السياسي يقتضي تقييد هذا الحق، وعليه فإن ممارسة العمل النقابي لا يعفي الموظف من ضرورة الالتزام بواجب التحفظ وأن لا يخرج عن حدود الدفاع عن المصالح المشتركة للموظفين كما يجب عليه عدم الإخلال بمبدأ طاعة الرئيس وضرورة ضمان السير الدائم والمنتظم للمرفق العام.

¹فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص86

²المرجع نفسه، ص87

المشرع الجزائري قيد ممارسة هذا الحق عن طريق فرض رقابة الدولة على هذه النقابات التي قد تنهي إلى حلها، فيشترط في النقابة أن تتميز في هدفها وتسميتها وتسييرها عن أية جمعية ذات طابع سياسي. كما لا يمكنها الارتباط هيكليا أو عضويا بأية جمعية ذات طابع سياسي ولا الحصول على إعانات أو هبات أو وصايا كيفما كان نوعها من هذه الجمعيات. في حين أن أعضاء النقابة يمكنهم الانضمام الفردي إلى الجمعيات ذات الطابع السياسي لكن لكي نصل إلى حياد الإدارة في ظل التعددية النقابية والحزبية يجب أن يتدخل القاضي الإداري في رقابة القيود الواجب احترامها عند ممارسة العمل النقابي¹.

¹البيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص104

ملخص الفصل الثاني

من خلال الفصل الثاني نستنتج أن تحقيق حياد الإدارة من خلال الحياد الوظيفي للموظف العام أمر مهم ذلك أن الموظف هو الشخص القائم على أعمال الإدارة لذلك لابد من صقل السلوك الاجتماعي والمهني للموظف العمومي، و توجيهه وفقا لمقتضيات أخلاقيات الوظيفة العمومية المكرسة في قانون الوظيفة العمومية 06-03. وأظهر المشرع رغبته في تكريس حياد الإدارة من خلال تأطير جملة من الأحكام المتعلقة بمبادئ التوظيف والواجبات المفروضة على الموظف، والتي يلتزم بها داخل وخارج العمل والتي تنحصر أساسا في واجب الطاعة، والنزاهة، وعدم إفشاء السر المهني، والتحفظ. والحقوق التي يتمتع بها من أهمها الحقوق الشخصية و الحق النقابي.

الخاتمة

وصلنا من خلال فصول هذا البحث إلى نهاية مناقشة موضوع حياد الإدارة العمومية في قانون الوظيف العمومي في التشريع الجزائري، وكان هذا بتقديم شامل لجملة الآليات الإدارية والتنظيمية والهيكلية لتحقيق ذلك الضمان، ورأينا أن حياد الإدارة في هذا الشأن يتجاذبه عاملان هما ضرورة كفالة حريات الموظف العام باعتباره مواطناً، ووجوب عدم انحياز المرفق العام وحيدته أثناء تقديم الخدمات، ولقد اعترفت به كل التشريعات، وأكدت النصوص القانونية على تطبيقه ليس في الوظائف العامة فحسب، بل يجب إعماله في كل المجالات التي تتدخل فيها الدولة بواسطة المرفق العام.

وإذا كان الفقه اتفق حول ضرورة هذا المبدأ، فالشيء الذي لم يتفق عليه هو درجة هذا الحياد، فهناك من يرى إطلاق مبدأ الحياد فالموظف العام يجب أن لا يتأثر بكل الضغوطات، ويتجرد من الحقوق السياسية ويفضل المصلحة العامة على المصلحة الشخصية، ولضمان مبدأ الحياد يجب توفر حماية الموظف، وتنظيم الوظيفة العمومية بحمايتها من التدخلات والضغوطات التي تمارس عليها من العناصر الخارجية، ولتحقيق ذلك نجد أن معظم الدول اعتمدت مبدأ الجدارة، والمساواة، وتحمل المسؤولية في عملية التوظيف، قصد تجنبها الصراعات الحزبية مثلاً والسياسية وتفشل وتحدد عن الخدمة المنوطة بها، وعلى هذا الأساس يجب على الموظف أن يلتزم بأداء واجباته في نطاق ما تقضي به الوظيفة العامة، كالتزامه بطاعة الأوامر الرئاسية لأن واجب الطاعة أمر مفروض تمليه قوانين وطبيعة الوظيفة العامة، وهو الركن الرئيسي في استمرارية المرفق العام، كما يجب أن يلتزم الموظف العمومي بواجب التحفظ في سلوكه العام وارتباطه بعدم ممارسة أي عمل يخدش كرامة الوظيفة العمومية أو مهنته، أو المرفق الذي يعمل فيه.

ولقد تبين لنا من خلال دراستنا لهذا الموضوع جملة من **النتائج**، قادتنا للإجابة على إشكالية البحث، يمكن رصدها فيما يلي:

- 1- أن مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة هو مبدأ دستوري، بمعنى أن النصوص الدستورية هي الإطار الدستوري لتولي الوظائف العامة، وأن المعيار الوحيد لتولي الوظائف الكفاءة و الجدارة.
 - 2- أن التعيين في الوظائف العامة يخضع أساسا لمبدأ مساواة المواطنين أمام تولي الوظائف و يصادف هذا المبدأ أو يظهره مبدأ التعيين على أساس الكفاءة والجدارة.
 - 3- يعتبر مبدأ الجدارة من المبادئ الهامة التي تكفل اختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل المسؤولية فهو يجعل من الصلاحية والكفاءة أساسا لاختيار الموظف العام، وعليه توجهت مختلف قوانين الوظيفة العامة في الدول لاسيما الجزائر إلى إقرار هذا المبدأ.
 - 4- رغبة المشرع في تكريس مبدأ حياد الإدارة في الوظيفة العامة، برزت من خلال جملة من الواجبات المفروضة على الموظف مثل، واجب الالتزام بطاعة الأوامر الرئاسية، وواجب التحفظ، وواجب السر المهني.....
 - 5- أن مبدأ الحياد نسبي، يختلف في تطبيقاته من نظام وظيفي إلى نظام وظيفي آخر، وقد يختلف داخل النظام القانوني الواحد، مراعاة للظروف الاجتماعية التي تحيط بالجمهور، وكفاءة المرفق العام في تقديم الخدمات.
 - 6- فقدان الحياد الوظيفي لفعاليته لطغيان المعايير والأسس السياسية على الأسس الوظيفية، التي أثرت على أداء الموظف العام، لارتباط العمل السياسي بالعمل الإداري.
- بعد استعراضنا لأهم النتائج المتوصل إليها وبناء على أوجه القصور التي لمسناها في دراستنا ارتأينا أن نقدم الاقتراحات التالية:

- 1- تحقيق العدالة بين كافة الأفراد وتضييق الهوة بين المساواة القانونية والمساواة الفعلية.
- 2- إعادة تنظيم النقابات مع الأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين السياسة والوظيفة العامة بترسيم معالم أكثر دقة ووضوحاً لتحقيق مبدأ الحياد.
- 3- التوسط بين القرارات السياسية والحياة العملية للمواطن من حيث إنشاء مرافق عامة تقدم خدمات فعالة للجمهور.
- 4- التكفل بالتكوين باعتباره الأداة الكفيلة بعصرنة الوظيفة العمومية وإرساء المبادئ من خلال إلزام المؤسسات والإدارات العمومية على تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر:

1- المواثيق الدولية:

-العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والاندماج والتصديق بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966 بدأ النفاذ في: 23 مارس 1976.

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي تبنته الأمم المتحدة بتاريخ 10 ديسمبر 1948.

2- الدساتير:

-دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.رقم 94، الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

-دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 23 فيفري 1889، ج.ر.رقم 09، الصادرة بتاريخ أول مارس 1989.

-التعديل الدستوري لسنة 1966 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.رقم 61، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 1996.

-التعديل الدستوري 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.رقم 14، الصادر بتاريخ 07 مارس 2016.

3- القوانين:

-القانون رقم 90-31 المؤرخ بتاريخ 03 ديسمبر 1990، الخاص بالجمعيات، ج.ر.رقم 53، الصادر بتاريخ 04 ديسمبر 1990.

-القانون العضوي رقم 12-01 الصادر بتاريخ 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. رقم 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

4-الأوامر:

-الأمر 66-133، المؤرخ في 02-06-1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. رقم 46، الصادرة بتاريخ 07-06-1966.

-الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المعدل والمتمم والمتضمن قانون العقوبات، القانون رقم 11-14 المؤرخ في 02-08-2011.

- الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، ج.ر. رقم 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.

-الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. رقم 46، الصادرة بتاريخ 16-07-2006.

5- المراسيم:

-مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. رقم 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.

-المرسوم الرئاسي 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم لعلاقة الإدارة والمواطن، ج.ر. رقم 27، الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988.

-المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 11 ماي 1989، المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ج.ر. رقم 22، الصادرة بتاريخ 12 ماي 1989.

ثانياً: المراجع:

1- القواميس:

- قاموس المتقن، عربي عربي، دار راتب، لبنان

- لسان العرب، أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن علي (ابن المنظور)، دار صادر، لبنان، 1968.

2- المؤلفات:

أ- بالغة العربية:

1- بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، منشورات مكتبة اقرأ، الجزائر، 2013.

2- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية، ب.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

3- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة 01، دار الفكر العربي، مصر، 2007.

4- طارق المجدوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002.

5- عبد القادر محمد قيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.

6- عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، ط1، المجلد الأول، مكتبة الزهراء للنشر، مصر، 1998.

7- علي عبد الفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، ب.ط، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.

- 8- علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 2002.
- 9- مازن ليليو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، ط1، المركز العربي، القاهرة، 2017.
- 10- محمد أنس جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ب.ط، مطبعة أخوان موانتلي، ب.ب.ن، 1983.
- 11- محمد عبد الباسط، القانون الإداري، ب.ط، دار الفكر الجامعي، مصر، د.س.ن.
- 12- عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، ب.ط، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 13- محمد يوسف المعداوي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ب.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 14- منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016.
- 15- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الجزائر، 2006.
- 16- نواف كنعان، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 17- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط3، دار هومة للطباعة، الجزائر، 2010.
- ب-بالغة الفرنسية:

1-Jaques Robert, libertés publiques, Editions Montchrestien, 1982.

2-Vassillons, Condylis, le principe de neutralité dans la fonction publique, paris : L .G.D.J, 1993.

3- الأطروحات والمذكرات العلمية:

أ-رسائل الدكتوراه:

1-بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية دراسة مقارنة الجزائر-تونس-فرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.

2-بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007.

3- بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

4-مهدي رضا، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 06-03، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016.

ب-مذكرات الماجستير:

1-فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.

2-ليبد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.

ج-مذكرات الماستر:

1-بن عيسى قوادري الياس، بن حمادة عبد المجيد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة جيلاني بونعامة، خميس مليانة، 2018.

2- زرافة مباركة، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2017.

3- زكريا عمار، ضمان حياد الإدارة في عملية التوظيف في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.

4- غوفي هارون، المبادئ العامة المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.

5- معالييم سعاد، ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.

4- المجلات العلمية:

1- بلعراني عبد الكريم، نظام الترقيّة في الوظيفة العمومية، مجلة الدراسات القانونية في الوظيفة العمومية، عدد 01، ديسمبر 2013.

2- محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، مجلة العلوم الإدارية، العدد 02، مصر، 1970.

الفهرس

شكر وعران

الإهداء

مقدمة: أ-د

مبحث تمهيدى: الأطار المفاهيمى لمبدأ حىاد الإدارة العمومية فى الجزائر

تمهيد: 06

المطلب الأول: مفهوم مبدأ حىاد الإدارة العمومية..... 07

الفرع الأول: تعريف الحىاد..... 07

أولاً: المعنى اللغوى للحىاد..... 07

ثانياً: التعريف الاصطلاحى لمبدأ الحىاد..... 08

ثالثاً: التعريف الفقهى للحىاد..... 08

رابعاً: التعريف التشريعى للحىاد..... 10

الفرع الثانى: تعريف الإدارة العامة..... 11

أولاً: المعنى اللغوى للإدارة 12

ثانياً: المعنى الاصطلاحى للإدارة..... 12

ثالثاً: التعريف الفقهى للإدارة العامة..... 13

المطلب الثانى: نشأة وتطور مبدأ حىاد الإدارة العمومية..... 13

| | |
|----|---|
| 13 | الفرع الأول: نشأة مبدأ حياد الإدارة العامة..... |
| 15 | الفرع الثاني: تطور ظهور مبدأ حياد الإدارة العمومية..... |
| | الفصل الأول: مظاهر حياد الإدارة العمومية قبل عملية التوظيف |
| 18 | تمهيد:..... |
| 19 | المبحث الأول: مبدأ المساواة بين المواطنين أمام تولي الوظائف... |
| 19 | المطلب الأول: مضمون مبدأ المساواة..... |
| 20 | الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة..... |
| 22 | الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة..... |
| 24 | المطلب الثاني: الأسس القانونية لمبدأ المساواة في تولي الوظائف. |
| 26 | الفرع الأول: الأساس الدولي لمبدأ المساواة..... |
| 27 | الفرع الثاني: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة..... |
| 29 | الفرع الثالث: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة..... |
| 29 | المبحث الثاني: مبدأ الجدارة..... |
| 30 | المطلب الأول: مضمون مبدأ الجدارة..... |
| 32 | الفرع الأول: تعريف مبدأ الجدارة..... |
| 33 | الفرع الثاني: مصادر مبدأ الجدارة..... |

| | |
|--|---|
| 34 | أولاً: المواثيق والعهود الدولية..... |
| 35 | ثانياً: الدستور..... |
| 36 | ثالثاً: القوانين والتنظيمات..... |
| 36 | المطلب الثاني: علاقة مبدأ الجدارة بمبادئ الوظيفة العمومية الأخرى |
| 37 | الفرع الأول: علاقة مبدأ الجدارة في التوظيف بمبدأ حياد الإدارة... |
| 39 | الفرع الثاني: علاقة مبدأ الاستحقاق في التوظيف بمبدأ المساواة..... |
| 39 | المبحث الثالث: مبدأ الدائمة..... |
| 40 | الفرع الأول: تأقيت الوظيفة العامة..... |
| 41 | الفرع الثاني: مضمون مبدأ الدائمة في التوظيف..... |
| 43 | ملخص الفصل الأول..... |
| الفصل الثاني: مظاهر حياد الإدارة العمومية بعد عملية التوظيف | |
| 45 | تمهيد: |
| 46 | المبحث الأول: مبدأ الحياد والتزامات الموظف العمومي..... |
| 46 | المطلب الأول: واجب الطاعة..... |
| 47 | الفرع الأول: أساس واجب الطاعة..... |
| 49 | الفرع الثاني: نطاق واجب الطاعة..... |
| 49 | المطلب الثاني: واجب التحفظ..... |
| 50 | الفرع الأول: الطبيعة القانونية لواجب التحفظ..... |

| | |
|----|--|
| 51 |أولاً: ظهور واجب التحفظ..... |
| 52 |ثانياً: مضمون واجب التحفظ..... |
| 52 |الفرع الثاني: خصائص واجب التحفظ..... |
| 52 |أولاً: التحفظ واجب عام..... |
| 53 |ثانياً: التحفظ واجب مستمر..... |
| 54 |ثالثاً: تموج واجب التحفظ..... |
| 55 |الفرع الثالث: أهمية واجب التحفظ..... |
| 56 |المطلب الثالث: واجب النزاهة وعدم إفشاء السر المهني..... |
| 56 |الفرع الأول: واجب النزاهة..... |
| 57 |الفرع الثاني: واجب عدم إفشاء السر المهني..... |
| 59 |المبحث الثاني: مبدأ الحياد وحقوق الموظف العمومي..... |
| 60 |المطلب الأول: مبدأ الحياد والحقوق الشخصية للموظف العام..... |
| 60 |الفرع الأول: الحقوق الاجتماعية للموظف العام..... |
| 60 |أولاً: المزايا المالية..... |
| 62 |ثانياً: ممارسة الحريات العامة..... |
| 63 |الفرع الثاني: مبدأ الحياد وحماية الموظف..... |
| 63 |أولاً: الحماية القانونية اتجاه الغير..... |

| | |
|----|---|
| 66 | ثانيا: الحماية القانونية اتجاه الإدارة العامة..... |
| 66 | المطلب الثاني: الحياد والحق النقابي..... |
| 67 | الفرع الأول: الاعتراف بالحق النقابي في الوظيفة العامة..... |
| 68 | الفرع الثاني: دور العمل النقابي في حياد الإدارة..... |
| 69 | الفرع الثالث: قيود ممارسة الحق النقابي كضمان لحماية الحياد..... |
| 70 | ملخص الفصل الثاني..... |
| 71 | الخاتمة..... |
| 75 | قائمة المصادر والمراجع..... |

Abstract

In this research and through its title (**the principle of neutrality of public administration in the Algerian public employment law 03-06**) we tried to clarify the mechanisms that are organized by the legal and regulatory texts to achieve the goal of job neutrality, to reach a fair and transparent recruitment process so that, this is really embodied by consecrating these legal and regulatory texts in the core of their contents, the basic principles of the recruitment process, mainly represented in the principle of equality in assuming public positions, the principle of merit in employment and the principle of quantity in employment, were dealt with in the first chapter of research, in the second chapter the aspects of public administration neutrality after the recruitment process with an analytical study of the public duties and rights of the employee.

We concluded in our research on the efficacy of the mechanisms after the fact that transparency has actually disappeared on the recruitment process from its theoretical point of view, so that the discussion remains sustainable, but within the scope of the professionalism of those in charge of applying these mechanisms so as to make them conceal the real and fair impartiality of the management in the recruitment process in the practical and not just theoretical reality.

ملخص البحث

في هذا البحث ومن خلال عنوانه "مبدأ حياد الإدارة العمومية في قانون الوظيف العمومي الجزائري 06-03" حاولنا تبيان الآليات التي تضمنتها النصوص القانونية والتنظيمية لتحقيق هدف الحياد الوظيفي، للوصول إلى عملية توظيف نزيهة وشفافة، حيث تجسد ذلك فعلا بتكريس تلك النصوص القانونية والتنظيمية في صلب مضامينها للمبادئ الأساسية للتوظيف، والمتمثلة أساسا، في مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، مبدأ الجدارة في التوظيف ومبدأ الدائمة في التوظيف حيث تم تناولهم في الفصل الأول من البحث، إلى جانب التطرق بالتفصيل في الفصل الثاني، لمظاهر حياد الإدارة العمومية بعد عملية التوظيف بالدراسة التحليلية لواجبات وحقوق الموظف العام.

وقد خلصنا من بحثنا إلى نجاعة تلك الآليات، في إضفاء الشفافية فعلا على عملية التوظيف من ناحيتها النظرية، ليبقى النقاش قابلا للمواصلة، لكن في نطاق ما يتعلق بمدى احترافية القائمين على تطبيق هذه الآليات، حتى جعلها تضيي الحياد الحقيقي و النزيه للإدارة في عملية التوظيف، في الواقع التطبيقي وليس النظري فحسب.